

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014. 2. A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



NÉMETORSZÁG KORMÁNYFŐI INTÉZMÉNYE¹

Az olvasó egy négy részes tanulmány sorozat harmadik elemét olvassa, melyben a nyugat-európai miniszterelnöki intézményeket mutatjuk be. Az első tanulmány az Egyesült Királyság, a második Franciaország miniszterelnöki intézményét vizsgálta. Jelen tanulmányban Németország miniszterelnöki intézményét elemezzük. Intézmény alatt nem csak a miniszterelnök mögötti munkaszervezetet, hanem magát a funkciót, a miniszterelnöki pozíciót értjük. Bemutatjuk, hogy miként keletkezik a német miniszterelnök megbízatása, milyen szabályok és konvenciók vonatkoznak a parlament előtti felelősségére, milyen fontosabb feladat- és hatáskörei vannak, milyen a kapcsolata más alkotmányos intézményekkel, milyen sajátosságai vannak háttérapparátusának, végül pedig miként értékelhetjük az intézmény politikai-hatalmi szerepét.

• • • • •

Az alábbi tanulmány Németország kormányzati rendszerét, és kitüntetetten a miniszterelnöki intézményt kívánja bemutatni. Intézmény alatt nem (csak) a háttérapparátust, hanem magát a miniszterelnöki funkciót értjük. A német politikai berendezkedés egyes alkotmányos alapjainak – úgymint államforma és államszerveződés, alkotmány, kormányzati rendszer, végrehajtó hatalom – bemutatása után meghatározott szempontok szerint megvizsgáljuk, hogy miként keletkezik a miniszterelnök megbízatása, mi jellemzi a kormány(fő) parlament előtti felelősségét, milyen főbb feladat- és hatáskörei emelhetők ki, milyen fő sajátosságai vannak háttérapparátusának, milyen a miniszterelnök alkotmányos kapcsolata a politikai rendszer főbb intézményeivel (államfő, parlament, stb.). Végül rövid összegzésként értékeljük a német miniszterelnöki intézmény szerepét, politikai-hatalmi súlyát.

¹ Jelen tanulmány egy négyrészes tanulmány sorozat részét képezi, amelynek keretében az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország, vagyis a három nyugati mintaország miniszterelnöki intézményét vizsgáljuk meg ugyanazon szempontrendszer segítségével, a konzekvenciákat pedig egy zárótanulmányban összegezzük. A három országtanulmány a szerző korábbi, Miniszterelnöki intézmények Európában címet viselő egyetemi kutatásán és dolgozatán alapszik, illetve az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet megbízásából, a szerző által oktatott, az említett dolgozattal megegyező című kurzus ismeretanyagára támaszkodik. A tanulmány sorozat első eleme: FRANCZEL Richárd: Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2013/4. 48–68. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franczel-richard-az-egyesult-kiralysag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf [2014. június 10.]. A második tanulmány: FRANCZEL Richárd: Franciaország miniszterelnöki intézménye, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/1. 69–96. http://uni-nke.hu/uploads/media_items/franciaorszag-miniszterelnoki-intezmenye.original.pdf [2014. június 10.].

1. ALKOTMÁNYOS ALAPOK

1.1. Államforma és államszerveződés

Németország államformája *szövetségi köztársaság*. A német alaptörvény pontos megfogalmazása a következő: „A Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam.”² Az ország egészen 1918-ig tehát monarchikus tradíciót követett, amit az első világháború végén a birodalmi keretek között működő weimari rendszerrel szakítottak meg. A náci uralmat követően 1949-től – legalábbis Nyugat-Németország vonatkozásában – demokratikus köztársaság jött létre.

Ami az államszerveződés kérdését illeti, az ország története, illetve az egységes Németország létrejöttének hosszú folyamata *hat nagyobb szakaszra* bontható. A kiindulópont az *első német birodalom* („Reich”), vagyis a *Német-római Császárság* (962–1806), amelyet hosszú évszázadokig a gyenge császári hatalom, a széttagoztság, a fejedelmi rendszer, vagyis a német tartományok (fejedelmek) partikuláris hatalma jellemezte. A császárságot – a győztes háborúi révén – felszámoló Napóleon létrehozta a tizenhat német államot tömörítő laza konföderációt, a *Rajnai Szövetséget* (1806–1814). Ezt követte a harmadik szakasz, a *Deutscher Bund*, azaz a *Német Szövetség* (1815–1866), amelyet harminckilenc független állam alakított meg. A negyedik nagy időbeli blokk (1866–1949) a *Norddeutscher Bund*, azaz az *Észak-Német Szövetség* (1867–1871) – amely egy Poroszország vezette katonai szövetség volt Ausztria kizárásával – átmeneti szerveződéséből, 1871. január 18-án létrejött *második német birodalom* („Reich”), vagyis az egységes szövetségi állam időszaka, amely időben négy további alrészre is tagolható. Az első a *Német Császárság* (1871–1918), amelyet a *Weimari Köztársaság* (1919–1933), majd a *Harmadik Birodalom* (1933–1945), végül a *szövetséges megszállás* (1945–1949) követett. Az ötödik állomás a *német kettéosztottság időszaka* (1949–1990), és végül a hatodik lépcső 1990-től az *újraegyesült Németország*.³

1.2. Alkotmány

A Német-római Birodalom megszűnését követően számos alkotmányos dokumentum látott napvilágot, ami elvezetett a ma hatályos szabályozáshoz. A történeti előzményeket áttekintve az első okmánynak az 1806. júliusi, a francia külügyminiszter, Talleyrand által kidolgozott, Rajnai Szövetséget létrehozó *Rheinbunds-Akte* tekinthető, amely egy laza konföderációt hozott létre. A következő a Német Szövetséget létrehozó, Metternich által kezdeményezett, 1815-ös *Wiener Bundesakte* (amit az 1820-as *Wiener Schlußakte* egészített ki), ami nem egy közös alkotmányt jelentett, nem hozott létre szövetségi államot, de a korábbihoz képest

² A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 20. cikk, (1) bekezdés. A hatályos alkotmány szövegét lásd: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> [2014. június 10.].

³ Lásd: MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Bp., 2003, 75–76., 284–290., 339–347., 393–402., 428–435., illetve SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Osiris Kiadó, Bp., 2006. 86–95., 218–254., 411–412., 527–535. Az ország hivatalos megnevezése 1943–1945 között *Nagynémet Birodalom* (*Großdeutsches Reich*).

már erősebb volt a föderatív jelleg. Ezt követően az 1820 és 1848 között, az egyes német államok által létrehozott, mérsékelt monarchikus alkotmányokat említhetjük, mint például a bajor, a badeni, majd a hannoveri, szászországi alkotmányt.⁴ Fontos állomás az 1849. március 28-ai *Paulskirchei alkotmány* elfogadása, amely – noha sosem lépett hatályba – az első össznémet alkotmánynak tekinthető.⁵ Meg lehet még említeni az Észak-Német Szövetség, Bismarck által javasolt 1867. áprilisi dokumentumát, de ami ettől is jelentősebb az 1871. április 17-én elfogadott *Birodalmi Alkotmány*, ami a huszonöt tagállamból álló, egységes szövetségi állam alkotmánya volt, és parlamentarizmus nélküli alkotmányos monarchiát valósított meg. Végül a most hatályos alkotmány előtti utolsó állomás az 1919-es, híres *weimari alkotmány*, amelyet kora legdemokratikusabb alaptörvényének tartottak, ennek ellenére mégis a „*weimarizálódás*” – vagyis a demokratikus politikai rendszerből kialakuló diktatórikus hatalomgyakorlás – előtt nyitott utat.⁶

Ezt követően jutunk el Németország hatályos alaptörvényéhez, amely az 1949. május 23-án hatályba lépett *Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye* (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, vagy röviden csak „GG”). Az 1948 tavaszán megrendezett londoni konferencián történt megállapodás a „német kérdésről” – vagyis, hogy Nyugat-Németországban föderatív kormányzati rendszert kell létrehozni. 1948 júliusában a nyugatnémet katonai kormányzók három, Németország státuszára vonatkozó dokumentumot (Frankfurti dokumentumok) is átadtak a tartományi miniszterelnököknek, amelyek közül az első egy alkotmányozó gyűlés összehívására vonatkozott. Minek okán nem mondtak le az egységes német állam megvalósításáról, jelzés értékűen nem alkotmányozó gyűlést, hanem ún. *Parlament*i Tanácsot (bizottság) hoztak létre, és ugyanezen okból hangsúlyozottan „csak” alaptörvény (három nyugati zóna, az ún. Trizóna közigazgatási alapszabálya), és tudatosan nem alkotmány elfogadását tűzték ki célul.⁷

A Parlament Tanács 1948. szeptember 1-jén, Bonnban hetven fő részvételével kezdte meg munkáját, amelynek elnöke az NSZK későbbi első kancellárja, Konrad Adenauer volt. A tanács összeülése előtt, 1948 augusztusában, a bajorországi Herrenhimsee-ben az alkotmányozás előkészítése céljából szakmai tanácskozást hívtak össze a tizenegy nyugati tagállam két-két delegáltjának részvételével. Az itt kidolgozott koncepció hozzájárult ahhoz, hogy a tanács bonni konferenciáján mindössze két hét alatt kidolgozzák és véglegesítsék a föderális elveken nyugvó, erős tartományi hatalmon alapuló demokratikus jogállam alaptörvényének alapelveit. Az elsődleges cél a weimari köztársaság problémáinak kiküszöbölése volt, vagyis a plebejus, központosító, erős elnöki hatalmon nyugvó rendszeré. Végül csak egy ideiglenes

„magállam” létrehozásában állapodtak meg, amely alapja, kezdeménye lehet egy későbbi teljes Németországnak. Ennek megfelelően egy ugyancsak ideiglenes alaptörvény megalkotásában egyeztek meg, amelyet 1949. május 8-án fogadtak el harmadik olvasatra, és amelyet a nagyhatalmak is négy napon belül jóváhagytak, hitelesítettek. Ezt követően azonban a tagállamoknak is ratifikálniuk kellett, amit tíz tartomány még májusban teljesített is. A Bajor Tartományi Gyűlés viszont elutasította, de beleegyeztek abba, hogy ha a tagállamok kétharmada támogatni fogja, akkor magukra nézve is kötelezőnek fogadják el. Minek okán rajtuk kívül mindenki támogatta, végül a bajorok is elismerték. A tanácskozás zárásaként az alaptörvényt 1949. május 23-án írták alá, és mivel még aznap kihirdették, rögtön hatályba is lépett.⁸

Kelet- és Nyugat-Németország 1990. október 3-án egyesült, az újraegyesített államnak az alaptörvény lett a hivatalos alkotmánya. Kérdéses volt ugyanakkor az egyesülés konkrét alkotmányos kivitelezése. Két lehetőség állt rendelkezésre, vagy a keletnémet területek olvadnak bele az NSZK-ba (a GG 23. §-a alapján), vagy új, közös alkotmányt hoznak létre (a GG 146 §-a alapján). Végül az előbbi mellett döntöttek, és a Grundgesetz úgy vált véglegessé, hogy kivették belőle az ún. „*ideiglenességi klauzulát*”, így az említett utolsó szakasz (146. §) a következőre módosult 1990 szeptemberében: „*Jelen alaptörvény, mely a német egység és szabadság megteremtését követően az egész német népre érvényes, hatályát veszti azon a napon, amelyen a német nép szabad elhatározásából elfogadott alkotmány hatályba lép*”.⁹ A GG módosításához a két ház kétharmados elfogadása szükséges, ami biztosítja a tartományok képviselőinek beleszólását e folyamatba. Fontos szabály ugyanakkor, hogy az alaptörvénynek bizonyos részei – 1. és 20. cikk – nem módosíthatóak, ezeket hívják összefoglaló néven *örökérvényességi klauzulának* (Ewigkeitsklausel). Eszerint például az emberi méltóságra, az emberi jogok sérthetetlenségére, az említett demokratikus szociális szövetségi jogállamiságra, a hatalom néptől származtatására stb. vonatkozó kitételek nem képezhetik változtatás tárgyát. Ez azt jelenti, hogy az alaptörvény esetében meg lehet valósítani az „*alkotmányellenes alkotmány módosítást*”. Ugyanakkor ez a klauzula csak az alkotmány módosító hatalmat köti, tehát az alkotmányozó hatalom új alaptörvény létrehozásakor szabadon dönthetne akár a felsorolt tilalmazott kérdésekben is.¹⁰

A német alaptörvény meglehetősen rugalmasnak bizonyult, az újraegyesítésig – azelőtt utoljára 1983-ban – összesen harmincöt alkalommal módosították, azóta pedig további huszonnégy, tehát megalkotása óta eddig összesen ötvenkilenc alkalommal módosították.¹¹ A szöveg ekként az 1949-es eredetihez képest majdhogynem a duplájára nőtt. A gyakori módosítás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy csökkent volna a tekintélye. Sőt, az a tény, hogy számos ország előtt mintaként szolgált, inkább csak növelte reputációját.

4 A két vezető állam, Poroszország és Ausztria hasonlóan csak 1848-ban szánta rá magát, ekkor a porosz király egy oktrojált alkotmány (*Waldeck Karte*) adott ki, amit viszont később felfüggesztett. Ausztriában pedig az ugyancsak oktrojált *Pillersdorfi alkotmány* lépett hatályba, majd 1849 márciusában a híres *Olmützi alkotmányt* hirdették ki.

5 Különlegessége abban rejlik, hogy egy szövetségi alkotmányos monarchiát hozott létre, korábban viszont nem volt példa monarchikus tagállamok demokratikus föderációjára.

6 Lásd MEZEY – SZENTE: I. m. 75–76., 284–290., 339–347., 393–402.

7 TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Bp., 723., illetve SZENTE: I. m. 88–91.

8 TRÓCSÁNYI – BADÓ: I. m. 723., illetve SZENTE: I. m. 91–92.

9 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 146. cikk, lásd TRÓCSÁNYI – BADÓ: I. m. 779., illetve SZENTE: I. m. 528–529.

10 ZELLER Judit: *Német Szövetségi Köztársaság*. In: Európai kormányformák rendszertana. Szerk.: Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea. HVG-ORAC, Bp., 2007. 124–125.

11 A német alaptörvény eddigi módosításairól lásd: <http://gg.docpatch.org/> [2014. június 10.], illetve: http://web.archive.org/web/20131202234644/http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/aenderungen_des_grundgesetzes_seit_1949.pdf [2014. június 10.], továbbá SZENTE: I. m. 534.

1.3. Kormányzati rendszer

A bonni alaptörvény *parlamentáris kormányzati rendszere* az ún. *kancellári kormányzati rendszert* valósította meg. Sente Zoltán a típusba sorolás kapcsán úgy fogalmaz, hogy a „*kancellárdemokráciát az NSZK pártrendszere és a kormányzati rendszer működése alapján az ún. többpárti koalíciós kormányforma körébe sorolhatnánk, ha az alkotmány a kancellári jogállásra és a szövetségi kormány megbízatásának megszűnésére nem írna elő olyan különleges szabályokat, amelyek ismeretlenek a hagyományos koalíciós kormányzású országok közjogi rendszereiben.*”¹² E kormányzati rendszer besorolása, pontosabban annak önálló mivolta tehát nem egyértelmű. De mégis mitől, milyen elemektől tekinthetjük autonóm típusnak ezt a rendszert, vagyis mint jelent a *kancellárdemokrácia*?

Először is érdemes magával az elnevezéssel kezdenünk, amely az alkotmány kidolgozásánál is bábáskodó, Konrad Adenauer kancellár tevékenységéhez szorosan kapcsolódik, hiszen az ő korszaka óta nevezik így ezt a konstrukciót. Sente Zoltán szerint nehéz elkülöníteni, hogy e rendszer kialakulása milyen mértékben következik magából az alkotmány szövegéből, illetve – De Gaulle alkotmányához hasonlóan – mekkora szerepe van ebben a nagy formátumú kancellár személyiségének, szerepfelfogásának és módszereinek? Valószínűsíthetően mindkettő szerepet játszott benne. Sente szerint mindenestre kétségtelen, hogy Adenauer munkássága kijelölte az utat a következő generációnak, és a hosszú kormányzása alatt kialakult alkotmányos konvenciók az egész rendszer későbbi működését alapjaiban meghatározták.¹³ A kancellárdemokrácia tehát nem feltétlenül csak az alkotmányos elrendezésből levezethető kategória, hanem a sajátos politikai helyzet és perszonális kondíciók is komoly szerepet játszanak benne.

Visszatérve a hatalomgyakorlás konkrét sajátosságaira, érdemes utalnunk Giovanni Sartorira, aki *kanzlerdemokratie* alatt nemes egyszerűséggel a kancellár személyében összpontosuló kormányzati hatalom gyakorlatát érti.¹⁴ E tekintetben Sente Zoltán felhívja a figyelmet, hogy a kialakított alkotmányos szerkezet az akkori európai gyakorlattól szokatlannul, a kormány működésére vonatkozólag konkrét *irányelveket* igyekezett kialakítani. Az egyik ilyen elv abból indul ki, hogy a kancellár (miniszterelnök) áll a formális és informális döntéshozatali eljárás centrumában, ekként az ő jogkörébe tartozik a kormányzati politika fő irányainak a kijelölése, meghatározása (*Richtlinienkompetenz*). Ehhez képest a miniszterek viszont meghatározott önállóságot, autonómiát élveznek feladatuk ellátása során (*Resortprinzip*), és közvetlenül csak a kancellárnak tartoznak felelősséggel, és csak közvetve (rajta keresztül) a Szövetségi Gyűlésnek (Bundestag). Látható tehát, hogy az alaptörvény nagyon megerősítette a kancellár alkotmányos státuszát.¹⁵

A másik ilyen irányelv bevezetése kiváltképp novumot jelentett. A szövetségi kormány(fő) felelősségre vonásának lehetőségét ugyanis a weimari tapasztalatok elkerülése érdekében jelentős mértékben megnehezítették. Ugyanis nemcsak a hagyományosnak tekinthető kollektív (kollegiális) felelősséget érvényesítették, hanem még tovább mentek, és a *konstruktív bizalmatlansági indítvány* megalkotása révén világossá tették, hogy csak olyan parlamenti többség tudja megbuktatni a mindenkor kormány(fő)t, amely ténylegesen fel tud mutatni helyette egy másikat, pontosabban prezentálni, biztosítani tudja a működéshez nélkülözhetetlen új parlamenti többséget.¹⁶

Végül a kormányzati rendszer sajátossága okán hangsúlyozni kell, hogy ebben a rendszerben a törvényhozó és végrehajtó hatalom sajátos *elválasztása* (relatív elválasztottsága) érvényesül. A hagyományos parlamentáris rendszerekre ebben a tekintetben általában a szoros fúzió jellemző. Itt viszont – mint majd látni fogjuk – a kancellár nem, vagy csak nagyon megnehezített módon tudja elérni a parlament feloszlatását, amelynek kapcsán az inkább szimbolikus hatalommal bíró szövetségi elnöknek szokatlan módon érdemi és valódi jogosítványai vannak. Ez annak ellenére igaz, hogy a feloszlatás elérése érdekében több kancellár is ügyesen manőverezett a saját maga által felvetett bizalom tudatos megvonásának segítségével. A viszonylagos szeparáció a másik oldalról, a parlament felől is értelmezhető, ugyanis noha nem beszélhetünk szimmetrikus bikameralizmusról, a parlament két háza meghatározott esetben képes lehet arra, hogy felülbírálja a kormány javaslatait, mindenestre e téren biztosan erősebb, mint az angol parlament.¹⁷ E tekintetben érdemes utalni a német berendezkedés *kooperatív jellegére*, amelynek értelmében kiemelt hangsúly kerül a közjogi intézmények közötti kölcsönös együttműködésre.¹⁸

1.4. Végrehajtó hatalom

A fenti elemzésből kiderült, hogy Németország parlamentáris, pontosabban kancellári típusú kormányzati rendszert valósít meg, ugyanakkor egyes megközelítések mégis „*gyengített parlamentáris kormányzati rendszerként*” jellemzik a német demokráciát. Ennek indokaként azt jelölik meg, hogy a kormányzás tekintetében a végrehajtó hatalom jelentős önálló jogosítványokkal, feladatokkal és hatáskörökkel rendelkezik. Noha a parlament bizalmától függ, és szemben a brit rendszerrel, a kormányfőt is a törvényhozás választja, a kormány mégis egy olyan önálló alkotmányos szerv, hatalmi ág, amire semmiképpen nem tekinthetünk úgy, mint egy parlamentnek alárendelt testületre.¹⁹ Látható tehát, hogy mind a brit, mind pedig a német rendszer egy meglehetősen erős végrehajtó hatalommal és miniszterelnökkel rendelkezik, mégis ez a kiemelt státusz más alapokon nyugszik.

12 SZENTE: I. m. 603.

13 Uo. 221–222.

14 SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmányelmélet: a kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémiai Kiadó, Bp., 2003. 131.

15 SZENTE: I. m. 94.

16 Uo. 94. Minek okán a felelősségre vonatkozó alfejezetben ezt az intézményt külön is tárgyaljuk, ehelyütt itt tovább nem részletezzük.

17 ALMOND, Gabriel A. – POWELL, G. Bingham (szerk.): *Összehasonlító politológia*. Osiris Kiadó, Bp., 2006. 379–380.

18 MÉSZÁROS Szilárd: A kormány alkotmányos helyzete a Német Szövetségi Köztársaságban, kitekintéssel a magyar megfelelő szabályozásra. *Jogelméleti Szemle*, 2010/2. <http://jesz.ajk.elte.hu/meszaros42.html> [2014. június 10.].

19 ZELLER: I. m. 122.

A német alaptörvény Szövetségi kormányról (*Die Bundesregierung*) szóló fejezete csak a hatodik a sorban, ugyanis megelőzik a – preambulum utáni – alapjogokról, a szövetség és a tartományok viszonyáról, a Szövetségi Gyűlésről és Tanácsról, illetve a kettőből létrejövő Közös Bizottságáról, illetve a Szövetségi elnökről szóló szakaszok. A szövetségi kormányra vonatkozó részben az alaptörvény meghatározza a testület-összetételt, a működésére vonatkozó (említett) irányelveket, a kancellár és a miniszterek megválasztásának, összeférhetlenségének, illetve előbbi helyettesítésének és megbízatása megszűnésének szabályait, illetve a bizalom felvethetőségének kérdését.

Az alaptörvény értelmében a szövetségi kormány a szövetségi kancellárból és a szövetségi miniszterekből áll.²⁰ A brit és a francia szabályozásához képest itt tehát szigorúbb keretek közé rendelik ezen alkotmányos testület összetételét, hiszen államtitkárok nem tartoznak a kormánytagok közé. Ugyanakkor fontos szerepük van az ún. „*államminisztereknek*” (*Staatsminister*), amely címet – külön törvény alapján – a szövetségi kancellár – miniszterrel egyetértésben lévő – javaslatára a szövetségi elnök adományozhat *parlamentari államtitkároknak* (*politischer Staatssekretär*), nagyobb súlyt adva ezáltal az adott területnek. Ezen államtitkárok – és így az államminiszterek is – a kancellárián dolgozók kivételével kötelezően a Bundestag tagjai. Ilyen cím adományozása általában a kancellárián és a külügyi tárcánál jellemző.²¹

A kormány létszámára vonatkozólag nem ad iránymutatást az alaptörvény, konkrét számukról természetesen a kancellár hoz döntést. Korábban inkább húsz közeli volt a kormánytagok száma, az utóbbi évtizedben ez a szám már inkább tizenöt fő körül mozog. A miniszterek lehetnek konkrét minisztériumot vezető, illetve külön tárcával nem rendelkező személyek is.²² A jelenlegi, 2013. december 17 óta regnáló kormány tizenhat főből áll. Tíz tagot ad a Kereszténydemokrata Unió (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU) és a Bajor Keresztényszociális Unió (*Christlich-Soziale Union in Bayern*, CSU) pártszövetsége, hat tagot a nagykoalíciós partner, Németország Szociáldemokrata Pártja (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD). A tíz CDU-CSU tag közül hét a CDU (a kancellár és további hat – köztük első alkalommal az ország történetében női védelmi – miniszter), három pedig a CSU politikusa. Az SPD miniszterei a gazdasági, a külügyi, a munkaügyi, a családügyi, az igazságügyi és a környezetvédelmi tárcát vezetik. Merckel együtt összesen hat nő van a kormányban.

A német kettéosztottságból és újraegyesítésből következő fontos sajátosság, hogy noha 1999-től – a Bundestag 1991-es döntése nyomán – a német szövetségi parlament és kormány hivatalos székhelye Berlin, minden miniszter hivattal rendelkezik az ország fővárosában, Berlinben, illetve az NSZK egykori központjában, Bonnban is, amely 1994-ben különleges státuszt, ún. *szövetségi város* rangot kapott. Utóbbi jelentősége tehát megmaradt a kormányzati hatalomgyakorlás relációjában is. Ugyanakkor bizonyos, szám szerint hat – az élel-

mezésügyi és mezőgazdasági; a környezetvédelmi, természetvédelmi, építésügyi és nukleáris biztonsági; a képzési és kutatási; az ipari együttműködési és fejlesztési; az egészségügyi, valamint a még meglehetősen jelentősnek tekinthető védelmi – minisztériumnak is elsődlegesen Bonnban van a hivatala, és csak másodlagosan Berlinben.²³

Végül e fejezet zárásaként szólnunk kell a parlament és a szövetségi elnök együttműködésével zajló kormányalakítás folyamatáról, amely két fázisra bontható. A folyamat *első* állomása a szövetségi kancellár megválasztása, a *második* szakaszban pedig a szövetségi miniszterek kinevezésére kerül sor. A kormány tehát ennek lezárultával jön létre. A kormánytagság és parlamenti képviselőség vonatkozásában Németország az ún. *vegyes* rendszerhez tartozik, vagyis a minisztereknek nem kell kötelezően parlamenti honatýáknak is lenni, illetve tilalmazás sincs kimondva. Zeller Judit ezzel kapcsolatosan felhívja a figyelmet, hogy Magyarországtól eltérően a német kormányzati gyakorlatban kivételnek tekinthető, hogy parlamenten kívüli személyt jelölnek és neveznek ki miniszterré.²⁴

2. A MINISZTERELNÖKRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS

Mielőtt megvizsgálánk a német kancellárra vonatkozó konkrét szabályokat, szokásokat, gyakorlatot, tekintsük át röviden a német miniszterelnöki intézmény előtörténetét.

2.1. A német miniszterelnöki intézmény előtörténete

A kancellári szisztéma, illetve egyáltalán a német miniszterelnöki intézmény mélyebb megértéséhez szükség van a történeti előzmények felvázolására. Egészen a 19. század közepéig érdemes visszanyúlnunk. Az 1849 márciusában elfogadott – végül hatályba nem lépő – első össznémet, szövetségi államot megeremtő paulskirchei alkotmány ugyan formálisan alkotmányos monarchiát hozott létre, de az örökletes uralkodó, a német császár rendkívül széles hatáskörei révén ez csak papíron minősült annak. A miniszterek kinevezése, felmentése, a birodalom képviselte, a fegyveres erők feletti főparancsnokság, a Reichstag feloszlatása, a döntések megvétózása, mind-mind az ő egyedüli jogosultsága volt. Ugyanakkor a szövetségi rendszerből, a kétkamarás parlamentből, illetve az alkotmányos jogokból kifolyólag jogállása mégis valamelyest korlátozott volt, ráadásul döntéseit legalább egy miniszternek ellenjegyeznie kellett. Mindezzel együtt e frankfurti alkotmányos monarchia összességében nem illethető parlamentáris jelzővel.²⁵

20 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 62. cikk.

21 MÉSZÁROS: I. m. Az államminiszteri címre vonatkozó szabályokat tartalmaz a német parlamenti államtitkárok jogállásáról szóló törvény: Grundgesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG), 1. illetve 8. §. http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/parlstg_1974/gesamt.pdf [2014. június 10.].

22 ZELLER: I. m. 122.

23 A szövetségi minisztériumok elsődleges és másodlagos hivataláról, illetve székhelyéről lásd: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundesministerien/bundesministerien.html> [2014. június 10.]. A nem, vagy nem csak fővárosi székhellyel működő minisztériumok kérdése Magyarországon is aktuálissá vált az egyes minisztériumok vidékre költözésével. Lásd erről: A budai várba költözik a miniszterelnök és hivatala, több tárca vidékre kerülhet. Kormányzati portál, 2014. június 6. <http://www.kormany.hu/hu/kormanysozovo/hirek/a-budai-varba-koltozik-a-miniszterelnok-es-hivatala-tobb-tarca-videkre-kerulhet> [2014. június 10.].

24 ZELLER: I. m. 132.

25 MEZEY – SZENTE: I. m. 239.

A következő fontos állomás az 1860-as évek elejéhez köthető, amikor is az abszolutista szemléletben uralkodni kívánó I. Vilmos összeütközött a választásokon többségbe kerülő liberálisok által dominált parlamenttel, akik nem szavazták meg a haderőreform kapcsán a hadsereg átalakításának költségvetését, alkotmányos válságot okozva ezáltal. A krízist Otto von Bismarck kancellári kinevezése oldotta meg, aki a törvényhozás hozzájárulása nélkül is végrehajtotta az átalakítást, és gyakorlatilag parlament által elfogadott költségvetés nélkül kormányzott, mivel értelmezése szerint az alkotmány erre az esetre (joghézagra) nem tartalmazott rendelkezést.²⁶ A német miniszterelnöki intézmény történetében tehát történeti hagyományai vannak a „*vaskancellári*” szemléletnek, ami alkotmányos tradícióvá tette ezen intézmény kiemelt, megkülönböztetett státuszát. Nem lepődhetünk meg tehát azon, hogy egy évszázaddal később is visszaköszön e szokás.

Az Északnémet Szövetség Otto von Bismarck által javasolt, 1867. áprilisi alkotmánya által meghatározott berendezkedésben is a *szövetségi kancellár* letta végrehajtó hatalom első számú tisztviselője, a szövetség elnöke funkciót pedig – Poroszország hagyományos szupremáciája, túlsúlya okán – a porosz király töltötte be. Azon túl, hogy ez az alkotmány nem tartalmazott alkotmányos jogi katalógust, a végrehajtó hatalom parlament előtti felelősségét sem rögzítette.²⁷

A szövetségi kancellár az 1871 áprilisában elfogadott birodalmi alkotmánynak megfelelően átadta helyét a *birodalmi kancellárnak*. A korlátozott jogállású német császári címet a porosz király töltötte be, akinek hatáskörébe tartozott többek között a kancellár kinevezése, aki a gyakorlatban – noha ez nem volt kötelező alkotmányos előírás – a porosz miniszterelnök volt egészen a rendszer legvégéig, egy-két kivételtől eltekintve. A kancellár csak a császárnak (a parlamentnek nem) tartozott felelősséggel, akitől viszont voltaképp szabad kezét kapott a végrehajtó hatalom gyakorlásában. Noha a törvények végrehajtása a császár jogköre volt, ezt a feladatát valójában a kancelláron keresztül valósította meg. Beszédes, hogy az alkotmány nem tartalmazott kormányra vonatkozó fejezetet, nem léteztek minisztériumok sem. A kormányzás antiparlamentáris keretek között, többnyire időről időre összekovácsolt, vagy ad hoc jellegű többségi támogatás mellett zajlott, a pártok pedig közvetlenül nem vettek részt a hatalomgyakorlásban. A kancellár egyszemélyi felelősségi alakzata akkor is megmaradt, amikor egy 1879-es törvény értelmében államtitkárok kinevezésére kapott jogosultságot, ugyanis valódi kormány ennek révén sem jött létre. Ez inkább a Kancellári Hivatal felértékelődésében játszott fontosabb szerepet, amely tradíció a 20. századi kormányzati struktúra kialakításakor is megmutatkozott. Sajátos szabályozásnak tekinthető, hogy a birodalmi kancellár egyben a tagállami képviselőtől alapuló, a nemzeti szuverenitást kifejező felsőház, a Szövetségi Tanács (Reichsrat) elnöke is volt. Voltaképp e két intézmény (Reichsrat és Reichskanzler) gyakorolta a de facto végrehajtó hatalmat. Ennek jelentősége nem pusztán a hatalmi ágak illetén összecsúsztatásában keresendő, hanem az akkori parlament sui generis, *aszimmetrikus felépítésében*. A két kamara közül ugyanis sajátos módon nem a felsőháznak, hanem az 1888-ig három, azt követően öt évre, aránytalan rendszerben választott alsóház-

nak, a Birodalmi Gyűlésnek (Reichstag) volt korlátozott hatásköre, ekként a Szövetségi Tanácsban betöltött elnökség tovább fokozta a kancellár tekintélyét.²⁸

A német császárság (1871–1918) alatt a már 1862-től porosz miniszterelnök, Bismarck közel két évtizedig töltötte be a Reichskanzler tisztségét, ezért az 1890-ig tartó időszakot gyakran „*bismarckizmusnak*” is hívják. A lemondatását követő mintegy harminc évben viszont már sokkal töredezettebbnek bizonyult a rendszer, ugyanis heten is követték egymást a kancellári székekben. Ugyanakkor a főként a német nemzeti liberálisok által támogatott kancellárok számára a többség elvesztése a nem létező politikai felelősségük okán továbbra sem okozott nagyobb problémát annál, minthogy egy új alkalmi koalíciót összeverbuváljanak.²⁹

Az első világháborút követő rövid és zűrzavaros átmeneti időszak visszatükröződik a német miniszterelnöki intézményen is. 1918 szeptemberében ugyanis egyfajta „felülről elrendelt” reform keretében az előnyösebb fegyverszüneti tárgyalásokban bízva az addigi ellenzék soraiból balközép kormány alakult, amely már októberben parlamenti felelősségről szóló törvényt fogadott el. Ennek viszont már nem volt igazán jelentősége, ugyanis II. Vilmos császár lemondása után november első napjaiban kikiáltották a köztársaságot, és a kormány pedig az immáron „alulról jövő” forradalom nyomására lemondott. Szakítva a birodalmi alkotmány jogfolytonosságával a szociáldemokrata Friedrich Ebert lett a kormányfő. A miniszterelnöki intézmény hivatalos megnevezése ekkor a *Népképviselői Tanács elnöke* (Vorsitzende des Rates der Volksbeauftragten) volt. E tanács vonatkozásában 1918. november és 1919. február között további két társelnök is említhető.³⁰

1919 januárjában egy 433 tagból álló Nemzetgyűlést hívtak össze a zűrzavaros Berlin helyett Weimarba, amelynek egyik legfontosabb feladata az új alaptörvény kidolgozása volt. Erre az átmeneti időszakra (1919. február–augusztus) külön törvényt hoztak az ideiglenes hatalomgyakorlásról, amelynek értelmében az elnök által kinevezett, a Nemzetgyűlésnek felelős kormány gyakorolta a hatalmat.³¹ Ebben a konstrukcióban a kormányfői intézmény hivatalos megnevezése *birodalmi miniszterelnök* (Reichsministerpräsident) volt.

Mindezek után az 1919. július 31-én elfogadott, augusztus 11-én kihirdetett, majd 14-én hatályba lépett *weimari alkotmány* révén parlamentáris köztársaságot hoztak létre. Az új rendszerben megtartották a szövetségi államszerkezetet – és a „birodalmi” jelzőt is, noha megszűnt a császári cím –, viszont több alapelve, többek között a felelős kormányzás elvét, illetve a közvetlen elnökválasztás tilalmát a tagállamok alaptörvényeinek kötelező volt érvényesíteni. A kétkamarás (Reichstag, Reichsrat) aszimmetrikus törvényhozó hatalom immáron hagyományos módon az alsóház számára biztosított nagyobb hatalmat, az egész kormányzati rendszer és a végrehajtó hatalom vonatkozásában viszont számos – brit, francia, svájci (népszavazás), illetve korábbi német – alkotmány hatása érvényesült. Az alkotmány

²⁶ Uo. 339–340.

²⁷ Uo. 340–341.

²⁸ Uo. 339–344.

²⁹ Uo. 345–346.

³⁰ Uo. 394. Az 1919 februárjában Németország első elnökévé (Reichspräsident) megválasztott Ebert mellett a később meggyilkolt Hugo Haase volt a tanács másik társelnöke, aki viszont december végén lemondott, ezért helyét Philipp Scheidemann foglalta el, aki 1919. február és június között később kancellár is volt a weimari köztársaságban.

³¹ MEZEY – SZENTE: I. m. 394–395.

amerikai mintára egy meglehetősen erős elnöki pozíciót intézményesített, ugyanis a hét évre, közvetlenül választott *birodalmi elnök* (Reichspräsident) komoly parlament-felosztási, kinevezési, szükségállapoti hatáskörökkel rendelkezett, sőt – noha ez csak íratlan szabály volt – még a kormány ülésein is ő elnökölt. Mindezeknek köszönhetően valódi ellensúlya tudott lenni az alsóházi többségnek. A rendszer ettől viszont mégsem tekinthető féleltnökinek, mert az államfő korántsem vett részt a politikai életben olyan súllyal, mint ahogyan az a szemprezidenciális rendszerekben jellemző.³²

A miniszterelnöki intézmény vonatkozásában az egyik legjelentősebb eredménynek a kormány parlament előtti felelősségének – immáron tartós – megteremtése tekinthető. A birodalmi kormány élén az 1919 augusztusától újfent (birodalmi) *kancellárnak* (Reichskanzler) nevezett személy állt, akit a miniszterekkel együtt az elnök nevezett ki, és akinek kötelező volt bírnia a Reichstag bizalmát, amit ha megvontak, köteles volt lemondani. A Reichskanzler relatíve gyenge jogállással rendelkezett, az új konstellációban hatalma leginkább a *primus inter pares* jelzővel foglалható össze. Ráadásul az arányos választási szisztéma okán töredezett pártrendszer jelentősen megnehezítette, a vége felé ellehetetlenítette számára a kormányzást.³³ Ennek volt köszönhető, hogy a weimari köztársaság tizennégy éve alatt tizenkét kancellár összesen húsz kormányt alakított.

Zárásaként végül jelezniünk kell, hogy az imént összefoglalt politikai rendszer *weimarizálódása*³⁴ következtében a Reichskanzler 1933. január 30-án átadta a helyét a Harmadik Birodalom (1933–1945) vezetőjének, aki – összevonva a birodalmi elnöki és kancellári tisztségeket – 1934-től kezdve, mint *Vezér és Birodalmi Kancellár* (Führer und Reichskanzler), a nemzetiszocialista totalitárius diktatúra ismert történelmi katasztrófáját valósította meg. A második világháborút követő keletnémet kommunista diktatúra rendszerében (1949–1990) a tisztséget betöltő személy megnevezése a *Minisztertanács elnöke* volt. E konstrukcióban ugyanakkor *Németország Szocialista Egységpártja* (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED), pontosabban annak vezetése birtokolta a valódi hatalmat, előbb Walter Ulbricht (1949–1971), majd Erich Honecker (1971–1989) korszakai alatt.³⁵ E történelmi előzmények összefoglalása után nézzük meg, hogy miként van szabályozva a német miniszterelnöki intézmény a hatályos alaptörvényben, illetve hogyan működik a gyakorlatban!

32 Uo. 395–397.

33 Uo. 396., 400.

34 A *weimarizálódás* – amelynek jelentésére tömören már utaltunk az alkotmányra vonatkozó 1.2. alfejezetben – egy alkotmányos, demokratikus jogállami rendszer elnyomó, totalitárius rezsimmé történő átalakulási folyamatára utal, amelyben megerősödnek a szélsőséges politikai erők, és egyúttal lecsökken a parlamentáris demokrácia intézményrendszerébe vetett bizalom is. Lásd MEZEY – SZENTE: I. m. 401.

35 E rendszerek működésének ismertetése nem képezi tárgyát a tanulmánynak, ezek vonatkozásában ehelyütt csak egy-egy megjegyzést teszünk. A náci rendszer kapcsán érdemes megemlíteni, hogy Hitler öngyilkossága után 1945. április 30. és május 1. között, egy napra Joseph Goebbels volt a kancellár. A rendszer felépítéséről és működéséről lásd MEZEY – SZENTE: I. m. 428–435. Az NDK rendszerében a kormányfő hivatalos megnevezése 1949–1964 között *miniszterelnök* (Ministerpräsident der DDR), 1964–1990 között *Minisztertanács elnöke* (Vorsitzende des Ministerrates der DDR), 1990 április és októbere között pedig ismét *miniszterelnök* (Ministerpräsident der DDR). Utóbbi rendszerről lásd NÉMETH István: *Németország*. In: Európai politikai rendszerek. Szerk. Kardos József – Simándi Irén. Osiris Kiadó, Bp., 2004. 586–591.

2.2. A miniszterelnök mandátuma

A szövetségi kancellár mandátuma – igazodva a Bundestag megbízatásához – főszabály szerint négy esztendőig tart. A megválasztására vonatkozólag a német alaptörvény – más alkotmányokhoz képest – meglehetősen részletes szabályozást rögzít, és minden lehetséges szituációra igyekszik megoldást kínálni, elkerülve az esetleges közjogi bizonytalanságokat.

A szövetségi kancellár megválasztásának folyamata az alaptörvény alapján *három lehetséges fázisra* bontható.³⁶ Az *első fázis* értelmében a szövetségi kancellárt a szövetségi elnök javaslatára a Szövetségi Gyűlés (Bundestag)³⁷ vita nélkül megválasztja. Az tekinthető megválasztottnak, aki a Bundestag tagjai többségének szavazatát (*abszolút többség*) elnyerte. Az így megválasztott személyt a szövetségi elnök nevezi ki. A „*normál*” hivatalba kerülés tehát három lépcsőben történik: államfő javasol – parlament választ – államfő kinevez.

A *második fázisra* akkor kerül sor, ha a jelölt nem éri el a tisztség elnyeréséhez szükséges említett szavazatszámot (abszolút többséget). Ekkor a Bundestag a választást követő tizennégy napon belül – tagjai legalább huszonöt százalékának (vagy ekkora létszámmal rendelkező frakció) kezdeményezése (ajánlása) alapján³⁸ – saját maga állíthat jelöltet, akit tagjai több mint felének szavazatával, tehát szintén *abszolút többséggel* kancellárrá választhat. A jelzett két héten belül korlátlanul lehet próbálkozni a megválasztással.

Amennyiben a második forduló is sikertelen, akkor következik a *harmadik fázis*, amelynek értelmében haladéktalanul új kancellárválasztási fordulót tartanak, amelynek során azt a személyt kell megválasztottnak tekinteni, aki a legtöbb szavazatot elnyerte (*relatív többség*). Ebben az esetben viszont az államfő számára – az alaptörvény által meghatározottan – két lehetőség áll fenn. Az első esetben kötelezettséget állapít meg az államfő számára, a másodikban mérlegelési lehetőséget ad a kezébe.

Ha a harmadik fordulóban a megválasztott személy a Bundestag tagjai többségének szavazatát (*abszolút többség*) elnyerte – vagyis az egyébként ekkor elegendő relatív többség ellenére mégis abszolút többségű eredményt ér el –, a szövetségi elnök köteles a választást követő hét napon belül az adott személyt kinevezni. Amennyiben viszont a megválasztott személy ezt a többséget nem érte el (*tényleges relatív többség*), a szövetségi elnök két lehetőség között mérlegelhet: hét napon belül vagy *kinevezi* az adott személyt, vagy *felosztatja a Bundestagot*, és következhet az új parlamenti választás.

36 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 63. cikk, illetve Zeller: I. m. 132–133. Megemlíthető, hogy a német alaptörvény alapján a kancellár és a többi kormánytag hivatalba lépésük alkalmával a Bundestag előtt esküt tesznek. Lásd erről a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 64., illetve 56. cikkét.

37 Ennek kapcsán érdemes jelezni, hogy félreértésre adhat okot, hogy a Bundestag és az – alább még említett – Bundesversammlung magyar fordítása egyaránt Szövetségi Gyűlés. Míg előbbi a német parlament második kamaráját jelöli, utóbbi a két ház együttes részvételével, szövetségi elnök megválasztására létrejövő alkotmányos szerv. A Bundesversammlung fordításakor a félreértések elkerülése érdekében egyes szerzők a *Szövetségi Közgyűlés*, mások a *Szövetségi Gyűlekezet* kifejezést ajánlják. Lásd például MÉSZÁROS I. m. 7. lábjegyzetét.

38 Ezt nem a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, hanem a Bundestag házszabályának (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, röviden: GeschOBT) 4. szakasza tartalmazza. http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go_pdf.pdf [2014. június 10.].

A fentiekben részletezett kancellárválasztási procedúrára tehát kiemelt hangsúlyt fektet a Grundgesetz, kifejezetten azzal a céllal, hogy ne állhasson elő olyan szituáció, amiben megbénul az alkotmányos rendszer, és a közjogi szereplők tehetetlenül vergődnek a jogbizonytalanságban. Tökéletesen érezhető ezen a szabályozáson az említett weimari instabilitás lehetőségének minél magasabb fokon történő kiküszöbölése. Ami a kancellárválasztás gyakorlatát illeti, 1949 óta a legutóbbi, 2013. decemberi alkalommal bezárólag összesen huszonegy alkalommal, személyüket tekintve összesen nyolc kancellárjelöltől szavaztak a Bundestagban, és mindegyik alkalommal már az első fordulóban megválasztásra kerültek a kancellárok.³⁹ A legszorosabb eredményt meglepő módon épp az első kancellárról, Konrad Adenauerről szóló 1949. szeptember 15-ei szavazás hozta, ekkor ugyanis a 402 fős Bundestagban épphogy, a lehető legminimálisabb különbséggel, csak a saját szavazatával együtt (!) tudta megszerezni az abszolút többséget (202 szavazat). Ezt követően viszont tizennégy éven keresztül székeben maradt, és a soron következő három választást már biztos(abb) többséggel hozni tudta.⁴⁰ A második legszorosabb eredmény a két Helmut névéhez fűződik. Egyfelől 1976. december 15-én Helmut Schmidt, másfelől 1994. november 15-én Helmut Kohl mindössze egy szavazattal tudott csak nyerni az első fordulóban. Schmidt 1976-ban 250 szavazatot szerzett, a határ 249 volt az ekkor 496 fős alsóházban. Kohl 1994-ben – a valaha volt legnagyobb létszámú, 672 fős alsóházban – a minimálisan szükséges 337 voksot képest 338-at szerzett. Willy Brandt foglalja el a képzeletbeli dobogó harmadik fokát, aki 1969. október 21-én mindössze két szavazattal lépte túl az ekkor 496 fős alsóházban 249 szavazatnál meghúzott abszolút többséget jelentő határt.⁴¹ Szoros eredményű győzelemre még két további esetet említhetünk. Az egyik Gerhard Schröderhez kapcsolódik, aki 2002. október 22-én 305 szavazatot szerezve, mindössze három szavazattal lépte át a 302 fős abszolút többségi küszöböt. A másik esetet Kohl kancellár 1987. március 11-ei, második újraválasztása jelenti, amikor 253 képviselő támogatásával csak négy szavazattal haladta meg az ekkor 496 fős Bundestagban sikeres kancellárválasztáshoz szükséges, minimálisan 249 szavazatot. Az 1949 óta eltelt időszakban a legnagyobb fölénnyel megválasztott kancellár Angela Merkel volt, akit 2005. november 22-én – az ország bonni alaptörvény megalkotása utáni történetében ekkor létrejövő második nagykoalíciós megállapodásnak is köszönhetően – nagy többséggel, az abszolút korlátot 89 fővel (397 voks a 308-hoz képest) meghaladva választottak kancellárrá az első fordulóban. 2009-ben viszont már csak 12-re apadt ez az érték (323 szavazat a 312-es korlát mellett). A legutóbbi, Merkel második újraválasztását – és így harmadik ciklusának megkezdését – eredményező kancellárválasztásra 2013. december 17-én került sor, amikor ugyancsak

39 Ha idevesszük a későbbiekben még tárgyalt bizalmi szavazásokat (öt alkalom) és bizalmatlansági indítványokról történő szavazásokat (két alkalom), akkor összesen huszonnyolc olyan szavazásra került sor – 1949 óta napjainkig – a német Bundestagban, amikor a kancellár személyéről szavaztak. A nyolc kancellárjelölt mellett egy további, kilencedik „kancelláraspiránsnak” tekinthetjük – a későbbiekben még ugyancsak említett – Rainer Barzelt, aki abban a konstruktív bizalmatlansági indítványban szerepelt jelöltként, amelyről 1972. április 27-én – sikertelenül – szavaztak.

40 Az 1961. november 7-ei, negyedik kancellárválasztásán az abszolút többség határvonalát jelentő 250 szavazaton felül már csak 8 plusz szavazatot kapott.

41 Az 1972-es esztendő – mint ahogyan a későbbiekben erre még kitérünk – még ennél is kalandosabban alakult Brandt számára.

az első fordulóban, minden korábbi többséget felülmúló döntés született. A 631 fős Bundestagban ugyanis a minimálisan szükséges 316 szavazathoz képest – köszönhetően a harmadik nagykoalíciós együttműködésnek – 462 szavazatot szerzett Merkel, ami a kancellárválasztások eddigi történetében a legnagyobb arányú (146 többletszavazatot hozó) győzelem.⁴²

Érdeemes utalni arra, hogy az első fázisban említett „*vita nélkül*” kitétel más ország megoldásaihoz képest fontos distinkciót takar. Mezei Péter és Regina Henning arra hívja fel a figyelmet, hogy a német miniszterelnök megválasztása – ellentétben például a korábbi magyar és a spanyol szabályozással – *alkotmányosan nem feltételezi a kormányprogramot*, noha természetesen nem valószínű, hogy valaki enélkül vágna neki egy választásnak. Ennek a csak technikainak látszó különbségnek azonban jelentősége van a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén hatalomra került kormányfő vonatkozásában, hiszen míg a német – illetve a lengyel és az új magyar – alkotmány (alaptörvény) e tekintetben egységesnek mondható, addig a korábbi magyar és a spanyol megoldásban ellentmondás fedezhető fel. Ez utóbbi esetekben ugyanis sikeres indítvány révén olyan személy alakíthat(ott) kormányt, akitől – ellentétben a miniszterelnök-választás normál útjával – nem (volt) alkotmányos elvárás a kormányprogram megszavazása.⁴³ A konstruktív bizalmatlansági indítványt alkalmazó országokban (Németország, Magyarország, Spanyolország, Lengyelország, Szlovénia, Belgium) tehát kétségtelenül előnyösebb, ha a miniszterelnöki megbízatás elnyerési folyamatához nem kapcsolódik (kormány)program-benyújtási kötelezettség, mert így nincs eltérés a normál (előző parlament megbízatásának megszűnése utáni), illetve speciális (konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtása utáni) miniszterelnök megbízatás-keletkezési esetek között. Az egységes megbízatás-keletkezési folyamatot tehát vagy a kormányprogram megszüntetésével lehet orvosolni, vagy ha előírják a kormányprogram mellékelését a konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtásához. Mivel ez utóbbi lehetőség nem illeszkedik az intézmény lényegéhez, és idegen is az egyes országok alkotmányos gyakorlatától, egyszerűbbnek látszik a formális kormányprogram közjogi feltételének kiküszöbölése.

A rendkívül körültekintő alkotmányos szabályozás az alaptörvény által külön szabályozott *védelmi helyzet* (Verteidigungsfall) esetére is rendezi a kancellárválasztás kérdését. Amennyiben ilyen szituációban válik szükségessé a kancellár megválasztása, vagyis valamilyen oknál fogva hivatala vezetésére nem képes, a Grundgesetz egy alkotmányos szerv, az ún. *Közös (vagy Vegyes) Bizottság* (Gemeinsamer Ausschuss) általi kancellárválasztás szabályait rögzíti. Az eljárás megegyezik a fentebb említett első, normál fázisban ismertetett szabályokkal, vagyis erre vonatkozólag a szövetségi elnök terjeszt be javaslatot a bizottság elé, amely tagjai többségével választhatja meg az új kancellárt. A Közös Bizottság bizalmatlanságot fejezhet ki a kancellárral szemben, de ehhez kétharmados többséggel egyúttal meg kell választani

42 FEHNDRIK, Martin: *Wahl des deutschen Bundeskanzlers*. Kanzlerwahl, Wahlrechtslexikon, 15.02.2002 (letzte Aktualisierung: 28. 10. 2009). <http://www.wahlrecht.de/lexikon/bundeskanzlerwahl.html> [2014. június 10.].

43 MEZEI Péter – HENNING, Regina: A bizalmi kérdés a magyar és a német alkotmányjogban. *Deiurisprudentia et iurepublico*, II. 2008/1. 80–81. http://www.dieip.hu/2008_2_1_szam.pdf [2014. június 10.].

nia utódját.⁴⁴ Itt tehát a konstruktív bizalmatlansági intézménynek egy speciális, *minősített változata* került rögzítésre.

A német alaptörvény külön szakaszban foglalkozik a szövetségi kancellár és miniszterek összeférhetetlenségi szabályával. Eszerint nem tölthetnek be más, díjazással járó tisztséget, nem gyakorolhatnak foglalkozást vagy hivatást, és nem lehetnek profitszerzést célzó vállalatok vezetőségének, illetve – a Bundestag hozzájárulása nélkül – azok felügyelő bizottságának tagjai.⁴⁵

A német kancellár, illetve kormány megbízatásának megszűnése kapcsán meglehetősen szűkszavúan és sajátosan, a tárcavezetők felől fogalmaz az alaptörvény: „A szövetségi kancellár és szövetségi miniszterek megbízatása minden esetben megszűnik az új Bundestag összeülésétől, illetve a szövetségi miniszter megbízatása ezen kívül a szövetségi kancellár megbízatásának más esetben történő megszűnése alkalmával is véget ért.”⁴⁶ Zeller Judit felhívja a figyelmet, hogy ugyan nincsenek tételesen felsorolva a megszűnési esetek – mint például a korábbi magyar Alkotmányban –, de a Grundgesetz más szakaszaiból erre közvetetten következtetni lehet. Ekként ide tartozik a kancellár halála, vagy lemondása, illetve a parlament által megvont bizalom is.⁴⁷ Emellett külön, a kormány tagjainak jogállására vonatkozó törvény is említi a kormánytagság megszűnésének lehetőségeit, bár az – említett – új Bundestag megválasztása és bizalommegvonás mellett a törvény harmadik pontban csak annyit mond, hogy „kancellár hivatalának minden más megszűnése” esetében.⁴⁸

Végül szólnunk kell a helyettesítés kérdéséről is. Az alaptörvény következő mondata vonatkozik erre: „A szövetségi kancellár a szövetségi miniszterek közül nevezi ki helyettesét”.⁴⁹ Mészáros Szilárd e tekintetben úgy fogalmaz, hogy ezzel voltaképp az *alkancellári* (Vizekanzler) tisztség jön létre, de a GG igyekszik kerülni ezt a szóhasználatot, feltehetően azzal a céllal, hogy az aktuális kormányzati akaratra bízva annak valódi tartalommal való megtöltését, hiszen a helyettesítés megvalósulhat formális és domináns módon is.⁵⁰ A gyakorlat és a hagyomány egyébként azt mutatja, hogy a legtöbbször a külügyminiszter tölti be egyúttal az alkancellári pozíciót, mint ahogyan például tíz éven át Helmuth Kohl kancellársága idején a liberális Hans-Dietrich Genscher (FDP); hét éven át, 1998–2005 között Schröder kancellársága idején a zöldpárti Joschka Fischer; a legutóbbi időkből pedig 2007–2009 között, Merkel első, nagykoalíciós kormányának második felében Frank-Walter Steinmeier (SPD); illetve 2009–2011 között, Merkel második kormányának első két évében Guido Westerwelle külügyminiszter esetén ez megfigyelhető volt. 2011 óta a gazdasági miniszter tölti be az al-

kancellári pozíciót, 2011–2013 között Philipp Rösler (FDP), a jelenlegi kormányban pedig Gabriel Sigmar (SPD) gazdasági és energiaügyi miniszter.

Az alaptörvény említett cikke azt is kimondja, hogy a szövetségi elnök felkérésére a kancellár, vagy miniszter köteles az ügyeket utódja kinevezéséig tovább intézni. Mészáros említett tanulmányában olvasható, hogy a szövetségi köztársaság történetében eddig egyszer került arra sor, hogy az alkancellár ügyvezetőként a kancellár jogait gyakorolja. Erre 1974. május 7. és 16. között Walter Scheel szolgáltattott példát Willy Brandt lemondása után.⁵¹ Érdeemes megjegyezni, hogy vitatott, hogy az elnöknek a kancellár tartós akadályoztatása esetén automatikusan ki kellene-e nevezni a kijelölt helyettest, vagy az elnök a fentiek alapján önállóan eljárva megbízhat akár egy másik szövetségi minisztert is ezzel a feladattal.

2.3. A miniszterelnök felelőssége

A szövetségi kancellár és kormányának parlament általi széles körű ellenőrizhetősége (képviselők kérdései joga, a honatyák egynegyede által kezdeményezhető vizsgálóbizottság felállítása, a parlamenti nyilvánosság csak minősített esetben történő kizárhatósága, egyéb intézmények tevékenysége, úgymint Szövetségi Számvevőszék, katonai megbízott, stb.)⁵² mellett a bizalom megvonásának mind az ellenzék által, mint pedig a kancellár által felvethető válfaja olyan egyedi sajátosságokkal bír, ami az egész kormányzati rendszer jellegét alapjaiban meghatározza.

Az ellenzék által kezdeményezhető *konstruktív bizalmatlansági indítvány* vonatkozásában érdemes pontosan idéznünk a Grundgesetz vonatkozó passzusát: „(1) A Szövetségi Gyűlés a szövetségi kancellárral szemben bizalmatlanságát csak abban az esetben fejezheti ki, ha tagjai többségével megválasztja utódját és megkeresi a szövetségi elnököt, hogy mentse fel a szövetségi kancellárt. A szövetségi elnök köteles a megkeresésének eleget tenni és a megválasztott személyt kinevezni. (2) Az indítvány és a választás között negyvennyolc órának el kell telnie.”⁵³ Mint korábban jeleztük, az intézmény bevezetésének egyik legfőbb motivációja az volt, hogy a kormány stabilitását megerősítsék, és egyúttal megóvják az „ad hoc” parlamenti megosztottságtól, vagyis többek között attól is, hogy a felelőtlen, rendszerellenes szélsőséges kis pártok ne veszélyeztethessék, „weimarizálhassák” a kormányzati működést. A stabilitást csak tovább erősítette az öt százalékos választási küszöb bevezetése, illetve a választási rendszer tisztán arányos felfogásának vegyessé változtatása.⁵⁴

Az indítványnak tehát az a lényege, hogy a bizalmat egyedül csak a kancellárral szemben lehet felvetni (kollektív felelősség), az egyes miniszterekkel szemben erre nincs lehetőség. A kormányfővel szemben előterjesztett indítványban pedig egyúttal meg kell jelölni az új miniszterelnöknek javasolt személyt is, vagyis egyszerre kell megegyezésre jutni, illetve szavazni a régi kancellár leváltásáról és az új megválasztásáról. Önmagában az nem elegendő, ha

44 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 115/H cikk (2) bekezdés. A Közös Bizottság kétharmad részben a Bundestag képviselőiből, egyharmad részben a Szövetségi Tanács tagjaiból áll. Lásd: 53/A cikk. Jelenleg 48 tagú.

45 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 66. cikk.

46 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 69. cikk (2) bekezdés. Lásd Trócsányi – Badó: I. m. 745.

47 ZELLER: I. m. 133.

48 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministersgesetz). 9. § (1) bekezdés, 3. pont. <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bming/gesamt.pdf> [2014. június 10.].

49 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 69. cikk (1) bekezdés. Lásd Trócsányi – Badó: I. m. 745.

50 Mészáros: I. m.

51 Mészáros: I. m.

52 Lásd erről ZELLER: I. m. 133–134.

53 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 67. cikk.

54 Lásd erről SZENTE: I. m. 94., 218–219., 603–604.

csak az első kérdésben mutatkozik meg az egyetértés. E szabályozás lényegét emeli ki Sári János is, aki szerint az 1949. évi bonni alaptörvényben rögzített – és az ennek nyomán Magyarország által is adoptált – intézmény elsődleges jelentősége abban ragadható meg, hogy alkalmazásával elkerülhető az ún. *destruktív bizalmatlanság*, vagy más néven a *negatív koalíció* esete, amikor a megbuktatott kormány után nem képes új alakulni. Azaz nem elég az ellenzéki pártok pusztája (minimális) egyetértése, hiszen kormánybuktatási szándékuk pillanatnyi találkozása csak akkor bírhat a gyakorlatban is következményekkel, ha képesek megállapodni az új miniszterelnök személyében.⁵⁵ Az említett negyvennyolc órás ún. „*lehülési időszak*” pedig a kialakult helyzet esetleges rendezésére ad lehetőséget, illetve a felelős döntéshozatalhoz szükséges időt kívánja biztosítani a honatyák számára, egyúttal persze teret biztosít a tartós (tehát nem ad hoc) alkuk megkötésére is.

Ami az intézmény alkalmazásának gyakorlatát illeti, az 1949 óta eltelt időszakban eddig összesen két alkalommal került rá sor. Az első szavazás 1972. április 27-én történt, ekkor a már 1969 óta hivatalban lévő szociáldemokrata Willy Brandt ellen próbálkozott a kereszténydemokraták vezetője, Rainer Barzel. Utóbbi végül nagyon szoros küzdelemben maradt alul, ugyanis a 496 fős Bundestagban a leváltáshoz szükséges 249 fős abszolút korláthoz képest, 247 igen szavazat szólt az indítvány mellett. A Brandt megbuktatásához szükséges, mindössze két szavazat hiánya később azért borzolta a kedélyeket, ugyanis kiderült, hogy a CDU két képviselőjét megvesztegették, és épp ennyi hiányzott Barzel győzelméhez.⁵⁶ A második szavazásra épp tíz esztendő kellett várni a német közjog történetében. Ekkor a főszerepet a „*Helmutok*” játszották. 1982. október 1-jén ugyanis a kereszténydemokraták az immáron nyolc éve hatalmon lévő Helmut Schmidttel szemben Helmut Kohlt jelölték meg az indítványban, aki hétszavazatos többséggel (256 voks a szükséges 249-hez képest) az első, és eleddig az egyetlen sikeres német példáját szolgáltatta a konstruktív bizalmatlansági indítvány alkalmazásának.⁵⁷

A bizalom felvetésének másik, kormány, pontosabban a kancellár részéről történő felvetése, vagyis a *bizalmi szavazás* vonatkozásában az alaptörvény megállapítja, hogy ha a Bundestag tagjainak többsége nem fogadja el az indítványt, a szövetségi elnök a szövetségi kancellár előterjesztésére a Bundestagot huszonegy napon belül feloszlathatja. Az indítvány benyújtása és az arról való szavazás között itt is él a negyvennyolc órás „*lehülési időszak*”. Fontos szabály, hogy a képviselőknek lehetőségük van döntésük korrigálására is, hiszen a Grundgesetz értelmében a feloszlatastól való jog hatályát veszti, amennyiben a Bundestag tagjai többségével másik szövetségi kancellárt választ.⁵⁸ A kancellár a bizalmi szavazásra vonatkozó javaslatát törvényjavaslattal együtt is benyújthatja, tehát más országokhoz hasonlóan a bizalmi szavazás összekapcsolódhat a kancellár számára fontos valamely törvényjavaslat meg-

szavazásával. Érdekes, hogy ezt a lehetőséget a német alaptörvény nem a bizalmi szavazást szabályozó cikkében rögzíti, hanem csak egy későbbi szakaszának szövegéből lehet kiolvasni.⁵⁹ A bizalmi szavazásra vonatkozó szabályozás sajátossága kapcsán még ettől is különlegesebb, hogy – ellentétben más országok gyakorlatával – Németországban a bizalmi szavazás elvesztése nem vonja automatikusan maga után a kormány(fő) megbízatásának megszűnését, az alaptörvényben nincs meghatározva, hogyan kell erre reagálnia. A kancellár eszerint – az említett, a szövetségi kancellár által kezdeményezett parlament-feloszlatastól helyett – választhatja azt a megoldást is, hogy a bizalmat elvesztő meglévő kormányával kisebbségi kormányként folytatja tovább működését. Ez esetben a kormány(fő) tehát kvázi „*ignorálhatja*” az elvesztett bizalmi szavazást. Egy harmadik megoldási lehetőségként említhető a kancellár elvesztett bizalmi szavazás utáni lemondása, amely esetben a fentebb említett normál kancellárválasztási procedúra (első fordulója) keretében lehet új kancellárt választani. Ez utóbbi lehetőségekkel ugyanakkor az eddigi bizalommegvonások alkalmával az egyes kancellárok azért sem éltek, mert – mint majd látni fogjuk – a bizalmi szavazás tudatos elvesztésével kifejezetten a parlament feloszlatastól volt a céljuk.⁶⁰

A bizalmi szavazás gyakorlata⁶¹ vonatkozásában a Mezei – Henning szerzőpáros fontos distinkcióra hívja fel a figyelmet. Az 1949 óta eddig történt öt alkalmat (1972, 1982 – ekkor kétszer is, 2001, 2005) ugyanis két kategóriába sorolják. Az egyiket a *valós*, vagy – talán némileg pontosítva, beszédesebbé téve a megfogalmazást – *valós és sikeres bizalmi szavazás* képezi, amely eddig két esetben fordult elő. Az első, 1982. február 5-én lezajlott szavazáson Helmut Schmidt a 224 „nem” vokssal szemben 269 szavazatot kapott, így az ekkor 497 fős Bundestag kifejezte bizalmát vele szemben. A másik példát Gerhard Schröder szolgáltatta, aki a német csapatok afganisztáni bevetéséről szóló, 2001. november 16-ai szavazást bizalmi-nak minősítette. Noha relatíve szorosabb volt a küzdelem – 336:326 arányban, vagyis az ekkor 666 fős Szövetségi Gyűlésben mindössze két szavazattal haladta meg a 334 szavazatot jelentő abszolút többség határát –, a képviselők megerősítették Schrödert pozíciójában.⁶²

A másik típust a *hamis vagy negatív* és – pontosítva – *tudatosan sikertelen bizalmi szavazásnak* nevezhetjük. Erre a maradék három eset szolgáltatott példát. A bonni köztársaság történetében az első, 1972. szeptember 22-ei bizalmi szavazás rögtön ilyen volt. Willy Brandt kormánykoalíciója – miután a kancellár áprilisban megnyerte a konstruktív bizalmatlansági szavazást – elvesztette többségét az ekkor 496 fős Bundestagban, ezért tudatosan kezdeményezte a bizalmi szavazást, amelynek (233:249 arányban történő) elvesztése után a kiírt választást minden korábbinál nagyobb fölényrel megnyerte.⁶³

55 KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. 2., átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Bp. 2007. 428–429.

56 MEZEI – HENNING: I. m. 82.

57 Lásd erről FEHNDRICH: I. m.

58 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 68. cikk. Ebben az esetben a jelöltet tehát nem szükséges a szövetségi elnöknek javasolni, hanem a képviselők maguk nevezhetnek meg kancellárjelöltet, akárcsak például a fentebb említett kancellárválasztás lehetséges második fordulójában.

59 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 81. cikk (1) bekezdés utolsó mondata.

60 KÜPPER, Herbert: Das parlamentarische Misstrauengegenüber der Regierung – die deutsche Verfassungspraxis und § 39/Aungarischer Verfassung. *JURA*, 12. 2006/1. 67. Továbbá: Küpper, Herbert: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó kormányzati gyakorlat Magyarországon és Németországban: legitim kiskapuk vagy az alkotmányosság kijátszása?* In: A köztársasági Alkotmány 20 éve. Szerk. Kocsis Miklós – Zeller Judit. Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány, Pécs, 2009. 484–485., 487–489.

61 Lásd erről FEHNDRICH: I. m.

62 MEZEI – HENNING: I. m. 83.

63 Uo. 83–84.

A második eset Helmut Kohlhoz fűződik. A CDU kancellárja – miután Brandthoz hasonlóan a bizalmi szavazást megelőzően, 1982. októberben ő is megnyert egy konstruktív bizalmatlansági szavazást (Schmidttel szemben) – az 1982. december 17-ei bizalmi szavazást tudatosan (8:218 arányban) elvesztette, a parlament feloszlátását követően kiírt új választást viszont a korábbinál nagyobb aránnyal megnyerte. A cél a legitimáció, a választók általi felhatalmazás megszerzése és bizonyítása volt, hiszen a konstruktív bizalmatlansági szavazással „csak úgy” lett kancellár, hogy a megelőző választáson a nép közvetetten nem neki, pontosabban pártjának adott többséget. A bizalmi szavazás tehát e legitimáció, illetve a nagyobb parlamenti támogatás megszerzését lehetővé tevő eszköznek bizonyult. Az említett szerzőpáros megjegyzi, hogy igazán innentől kezdve nevezték *negatívnak* a bizalmi szavazás e típusát, hiszen a kancellár célja elsődlegesen a parlament feloszlátására (és az azt követő választás megnyerésére), és nem a bizalom tényleges kinyilvánítására irányult.⁶⁴ Herbert Küpper tanulmányában ugyancsak rámutat arra, hogy a kancellár szándéka politikailag indokolt és érthető volt, hiszen a konstruktív bizalmatlansági indítványon alapuló kancellári tisztség hiába legitim jogilag, ha politikailag nem az. Ebből a szempontból tehát teljesen indokolt volt, hogy a kancellár az általános választások megnyerése révén teljes körű politikai legitimitást kívánt szerezni.⁶⁵ Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a konstruktív bizalmatlansági indítvány folytán keletkezett kancellári megbízatás csak felemás politikai legitimitás megteremtésére alkalmas, politikai-hatalmi szempontból tehát nem valószínű, hogy erre alapozva tartós kormányzást lehet megvalósítani.

Végül a harmadik, eddig utolsó „hamis” szavazás 2005. július 1-jén történt, amelyet (151:296 arányban) elvesztett Schröder. Az ekkor 601 fős Bundestagban minimum 301 szavazatra lett volna szükség a bizalom kifejezéséhez. A kezdeményezés – vitatott – okaként azt jelölte meg, hogy az észak-rajna-vesztfáliai tartományi választáson a hagyományos sikerrel ellentétben, pártja nagyon rossz eredményt ért el, ami miatt nem érzi magamögött a kormányzati működéshez szükséges parlamenti támogatást. Ez a kísérlet viszont balul sült el, ugyanis a kiírt választást a szociáldemokraták elvesztették, és a CDU jelöltjét, Angela Merkelt – igaz, nagykoalíciós viszonyok mellett – hatalmas fölényrel választotta meg a Bundestag kancellárrá.⁶⁶

A német Alkotmánybíróság is vizsgálta a kérdést, amely 1983-as határozatában kimondta, hogy a bizalmi szavazás negatív célú alkalmazása nem tilalmazott a Grundgesetz alapján, tehát nem alkotmányellenes. Ugyanakkor megállapította, hogy mivel a képviselők négy évre kapják megbízatásukat, csak lényeges okból – vagyis amikor nem biztosított a kormányzás feltétele – kerülhet rá sor, ami Kohl esetében – és egy későbbi, 2005-ös ítélet szerint Schröder vonatkozásában is – fennállt. A bíróság azt is rögzítette, hogy az államfő sikertelen bizalmi szavazást követő, parlament feloszlátásával kapcsolatos mérlegelési joga („feloszlathatja”) csak az eljárási feltételek vonatkozásában korlátlan, a tartalmi szempontokba (vagyis, hogy valóban fennáll-e a bizonytalan kormányzás lehetősége) már nem szólhat bele, annak megítélése kizárólag

64 Uo. 84.

65 KÜPPER: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó...* I. m. 491–492.

66 MEZEI – HENNING: I. m. 85.

a kancellár dolga, kivéve, ha az ún. *valószínűségi teszt* alapján nyilvánvalóan tévesnek minősíti és figyelmen kívül hagyja a kormányfő indokként szolgáló döntéseit. A Schröderi akció után benyújtott indítvány alapján az Alkotmánybíróság 1983-as döntését 2005 augusztusában megerősítette, sőt kimondta, hogy az AB sem jogosult a ténykérdéseket vizsgálni, mert ez a kancellár politikai döntési szabadságát csorbitaná.⁶⁷ A német taláros testület pozitív döntésében Herbert Küpper szerint bizonyos szinten az is közrejátszhatott, hogy az akkori államfő, Karl Carstens – bár nem igazán volt népszerű – azzal fenyegetőzött, hogy ha alkotmányellenesnek nyilvánítják döntését, akkor lemond. Az államfő lemondása tovább mélyítette volna a meglévő válságot, amit a taláros testület minden bizonnyal szeretett volna elkerülni. Küpper szerint a német Alkotmánybíróság e két döntésével mindenesetre engedelmessé vált a politikai akaratnak és a legitim politikai igényeknek. Ezzel ugyanakkor túlléptek a német Alaptörvény szövegén, hiszen döntéseikkel voltaképpen érdemi önfeloszlási jogkört teremtettek a mindenkori Bundestag többsége számára, ami azért nem szerencsés, mert az önfeloszlási jogkör kizárása a német alkotmányozó atyák tudatos döntése volt.⁶⁸

Küpper a magyar és a német kormány parlamenti előtti bizalma gyakorlatának elemzése során összefoglalóan *nem rendeltetésszerű eljárások precedenseiként* határozta meg a német bizalmi szavazás lényegét „kijátszó” említett mechanizmusokat és eseteket. A szerző Magyarország vonatkozásában a konstruktív bizalmatlansági indítvány 2004-es felmerülését és 2009-es alkalmazását is ebbe a körbe sorolta. Előbbi esetében ugyanis egy „színlelt” bizalmatlansági eljárásról volt szó, hiszen a miniszterelnököt cserélni kívánó akkori koalíció az államfő szükségszerű beavatkozásával járó miniszterelnök-lemondási megoldás helyett – konstruktív bizalmatlansági indítvány keretében – az országgyűlési többség általi miniszterelnök-jelölés lehetőségét biztonságosabbnak tartotta volna, de végül Medgyessy Péter lemondásával meghiúsította ezt a tervet. Az utóbbi, 2009-es eset „rendellenességét” a hagyományosan az ellenzéki képviselők számára „fenntartott” konstruktív bizalmatlansági indítvány kormánypárti képviselők általi tényleges alkalmazása jelentette, mellyel – végrehajtva a 2004-ben még csak felmerült lehetőséget – az államfő bevonása nélkül sikerült Bajnai Gordon személyében új miniszterelnököt választani.⁶⁹ Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a német és a magyar kormány(fő) parlamenti előtti felelőssége az elmúlt évtizedekben hasonló gyakorlati tapasztalatokat eredményezett, mindkét országban jellemző a parlamenti bizalom felmérésére szolgáló intézmények eredeti rendeltetésüktől eltérő alkalmazása.

2.4. A miniszterelnök jogköre, főbb feladatai⁷⁰

A német kancellár alkotmányosan is nevesített jogkörei vonatkozásában a Grundgesetz konkrét eligazítást ad. Megállapítja ugyanis, hogy – mint már fentebb utaltam rá – ő hatá-

67 Uo. 84–85.

68 KÜPPER: *A parlamenti bizalomhoz kapcsolódó...* I. m. 492–493.

69 Uo. 486–496.

70 A kormányfő jogkörei közül az államfőt helyettesítő jogosultságát a 2.6.1. alfejezetben, a kormány tagjainak kiválasztására vonatkozó hatáskörét, illetve a velük történő „kabinetülésezés” kérdését pedig a 2.6.3. alfejezetben taglaljuk.

rozza meg a politika irányvonalát és azokért viseli a felelősséget (*Richtlinienkompetenz*). A kormányfő ezen kiemelése adja a rendszer egyik fontos vonását. Ehhez szorosan kapcsolódva viszont hangsúlyozza az alaptörvény, hogy ezeken az irányvonalakon belül minden miniszter hatáskörében önállóan jár el és azért felelős (*Resortprinzip*). A véleményeltérések esetén a kormány(fő) dönt. A Grundgesetz végül rögzíti, hogy a kancellár a kormány által meghatározott, a szövetségi elnök által jóváhagyott ügyrend alapján intézi a kabinet ügyeit.⁷¹

Az alaptörvény szövegéből ezenkívül számos helyen – közvetve a kormányra vonatkozó passzusokból fakadóan, illetve a funkciót közvetlenül is nevesítő rendelkezésekből – kiolvashatóak a kancellár további hatáskörei. A későbbiekben még tárgyalt, a szövetségi elnöknek a kinevezendő kormánytagok személyére tett javaslattevési, a parlament feloszlásában való közreműködési, az államfői intézkedéseket ellenjegyző jogosultságain túl az alaptörvény meghatározza, hogy amennyiben a kancellár ezt kívánja, akkor a Szövetségi Gyűlést kötelező összehívni.⁷²

A jogalkotási folyamat összefogásában természetesen központi szerepe van a kancellárnak, akivel az ún. törvényhozási szükségállapot alkotmányos szabályozása keretében is találkozhatunk, amelyeket ehelyütt nem részletezünk. Ugyanakkor annyit érdemes megemlíteni, hogy a német kancellár hatalmi súlyára jól rávilágít, hogy kivételes helyzetben szerepe még inkább felértékelődik. Normál helyzetben ugyanis a szövetségi honvédelmi miniszter rendelkezik a fegyveres erők fölött parancsnoklási és vezénylési jogkörrel. Az alaptörvény viszont rögzíti, hogy *védelmi helyzet* kihirdetésével ez a jogosultság a szövetségi kancellárra száll át.⁷³

Végezetül ehelyütt érdemes utalni a Szövetségi Kancellári Hivatal jelentőségére. E központi szerepet játszó intézményt már a kezdet kezdetén létrehozták, amely a mindenkor kormányfők rendkívül hatékony eszközének bizonyult a kormányzati politika általános irányának kijelölésében, illetve a miniszterek munkájának ellenőrzésében.⁷⁴ Nézzük meg egy kicsit közelebbről e hivatal legfontosabb jellemzőit!

2.5. A német miniszterelnök háttérapparátusa

A német kancellár mögötti háttérapparátus – akárcsak az ország kormányzati berendezkedése a kormányformák között – klasszikus mintája a szakirodalomból ismert két modell egyikének, nevezetesen az ún. *kancellária típusú modellnek*. Míg az ún. *titkársági típusú modell* elsősorban a miniszterelnök körüli adminisztratív jellegű feladatokat látja el és leginkább nem politikai kinevezett (szakmai államtitkár) vezető fogja össze működését, addig a kancellária típusú modellben kiemelt hangsúlyt kap az összkormányzati koordináció megvalósítása, vagyis a szokványos adminisztratív feladatokon túl az apparátus teremti meg az

ágazatok közötti összhangot. Ez a struktúra már megköveteli, hogy a szervezetet politikailag motivált személy (miniszter vagy politikai államtitkár) vezesse.⁷⁵

A német kancellár hivatala a szakmai (közigazgatási) és politikai koordináció megvalósításának szervezeti elhelyezkedése szempontjából monisztikus jellegű, egy vezető fogja össze mindkét feladatot. Ebből (is) fakadóan – a modell lényegéhez igazodva – jelentős politikai befolyással bíró háttérapparátusról beszélhetünk Németországban. Mindez illeszkedik a német közjogi rendszerben kitüntetett szereppel bíró miniszterelnöki (kancellári) intézmény kiemelt közjogi státuszához.

A német kancellária története egészen a második német birodalomhoz, illetve a német császárság idejére nyúlik vissza. Az első kancellári hivatalt ugyanis 1871-ben a vaskancellár, Otto von Bismarck hozta létre. Az apparátus szerepe – összefüggésben a kancellári funkció befolyásának erősödésével – folyamatosan növekedett, míg kezdetben inkább adminisztratív jellegű feladatokat látott el, később a kormányzati működés szívévé vált.⁷⁶ Fehér Zoltán a témával foglalkozó remek tanulmányában felhívja a figyelmet, hogy a kancellári hatalom kiteljesedésének a hivatal felértékelődése nemcsak következménye, hanem eszköze is volt. A klasszikus titkársági típusú feladatokon túl egyre inkább stratégiai tervező, koordinációs és szakértői tanácsadást végző, *think tank* típusú szervezetté nőtte ki magát.⁷⁷

A második világháború utáni Németország történetében már a bonni alaptörvény megalkotásának évében, 1949-ben, rögtön az első kancellár, Konrad Adenauer megválasztásának másnapján, szeptember 16-án megkezdte működését a *Szövetségi Kancellári Hivatal* (*Bundeskanzleramt*). Az eredeti elképzelés szerint több – külön belügyi és külügyi államtitkárságból, sajtó- és információs, valamint a szövetséges hatalmak parancsnokságával kapcsolatot tartó – hivatalból álló, széttagolt struktúra jött volna létre, végül azonban sajtó és információs irodát, belügyi és külügyi – ez utóbbi részeként személyzeti, szervezési, protokoll- és konzuli feladatokat ellátó – részlegeket magában foglaló egységesebb, nagyobb méretű hivatal jött létre. Ez az egységesség viszont még abban az évben megbomlott, és három külön költségvetési önállósággal rendelkező egység, a kancellária, a szövetségi kormány sajtó- és információs hivatala (Bundespresseamt), illetve a konzuli és egyéb ügyekkel foglalkozó hivatal jött létre. Miután a kancelláriáról 1951-ben leválasztott külügyi részlegből az NSZK külügyminisztériuma jött létre, a német kancellár mögötti háttérapparátus – a kancellária

71 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 65. cikk.

72 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 39. cikk (3) bekezdés.

73 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 65/A, illetve 115/B cikkek.

74 SZENTE: I. m. 222.

75 FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Osiris Kiadó, Bp., 2005. 149–150. A magyar Miniszterelnöki Hivatal (MeH) 1990 után fokozatosan – főként az első Orbán-kormány után – a kancellária típusú modell irányába mozdult el, szakítva a rendszerváltozás előtti titkársági típusú modellel. S bár 2010–2012 között az újonnan létrehozott Miniszterelnökség vonatkozásában kísérlet történt egy inkább titkársági típusú modell kialakítására, hamar kiderült, hogy a magyar kormányzati berendezkedés sem tudja nélkülözni az összkormányzati koordinációs mechanizmusok kialakítására inkább alkalmas német típusú kancelláriát. Lásd erről FRANCZEL Richárd: A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után. *Közjogi Szemle*, 2014/2.

76 KRISTÓ Katalin: A Német Szövetségi Kancellári Hivatal. *Pro Publico Bono Online*, 2011. 4–5.

77 FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei. Amerikai és európai példák – I. rész. *Politikatudományi Szemle*, 2002/3. 43–44.

(Bundeskanzleramt) és a sajtóhivatal (Bundespresseamt) ma is megfigyelhető kettőssége révén – duális jellegűvé vált, de a működés egységessége továbbra is jellemző maradt.⁷⁸

A német kancellária szervezeti felépítésének egyik klasszikus sajátossága a minisztériumokat a hivatalban leképező („visszatükröző”), az egész kormányzati struktúrát „miniatürizáló” ún. *tükörreferatúra rendszer* (*Spiegelreferaten*), amely szakmai stáb egyfelől közvetíti a kormányzati elképzeléseket a minisztériumok felé, másfelől informálja a kancellárt a tárcákban folyó munkáról. E mechanizmus Willy Brandt kancellársága idején, az ekkor felálló kormányzati információs rendszer révén kezdett kibontakozni. A hivatal ekkor a tárcák különféle kezdeményezéseiről, előterjesztéseiről nyilvántartás vezetésébe kezdett, amit hozzáférhetővé tettek az összes tárca és a kormány munkájában közreműködő szakértők számára a kormányzati munka hatékonyabbá tétele érdekében. Ennek révén a kancellária számára megnyílt a lehetőség, hogy a kormányzati koordináció központjává váljon. Az Adenauer utáni kancellárok (Erhard, Kiesinger) időszakára jellemző visszafogottabb működéshez képest Brandt idejében a kancellária visszanyerte korábbi jelentős súlyát, de a kormányzati tervezés tekintetében még nem játszott komoly szerepet, ráadásul ekkoriban számos belső konfliktus és feszültség is terhelte működését. Helmut Schmidt kancellársága idején már a hivatal kormányzati koordinációs szerepköre is megerősödött, Schmidt ugyanis közvetlen kapcsolatokat épített ki a kancellária vezetőivel, például a hivatal magas rangú politikai és igazgatási vezetőinek összehívásával – akiket gyakran magával is vitt a különböző nyilvános egyeztetésekre is – napi szinten működtetett ún. *Lage értekezletek formájában*, amelyeken értékelték az általános politikai helyzetet, és ami hasznos összeköttetést jelentett az adminisztráció és a politika szereplői között. Az említett tükörreferatúra-rendszer Helmut Kohl kancellár idején váltotta fel a korábbi kormányzati információs rendszert. A kancellária – bár a szakirodalom szerint Kohl Brandthoz hasonlóan nem igazán használta ki a benne rejlő lehetőségeket és inkább legközelebbi bizalmasaira támaszkodott a kormányzati munka során – ezzel még inkább a kormányzati tervezés, előkészítés és politikai irányadás központjává vált. Ez a tendencia később sem szakadt meg, Gerhard Schröder kancellársága idején is tovább folytatódott, sőt, egyre inkább fokozódott. Az intézmény új, berlini komplexumába költözésével egyidejűleg kialakított, a hivatalnak még központibb szerepet szánó struktúrának köszönhetően a 2000-es évekre pedig valóságos „szuperminisztériummá” vált.⁷⁹

A kancellária kiemelt jelentősége a jelenlegi kancellár, Angela Merkel kormányzásában is egyértelműen megfigyelhető. Továbbra is itt van a kormányzás „motorja”, itt zajlik a kormányülések előkészítése az azokat megelőző, a hivatal vezetője által vezetett államtitkári értekezlek lebonyolításától kezdve a kormányülések konkrét napirendjének összeállításáig. Innen „menedzselik” a kormányzat teljes, parlamenttel, tartományokkal, társadalmi szervezetekkel, és voltaképpen az állampolgárokkal való kapcsolatrendszerét.⁸⁰

78 Uo. 44.

79 FEHÉR: I. m. 46–49.; Kristó: I. m. 3., 8–11., 13., illetve KÖRÖSÉNYI András: Parlamentáris vagy „elnöki” kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektívából. *Századvég, Új folyam*, 2001/20. 5.

80 KRISTÓ: I. m. 4.

A kiemelt szerepet a szervezet jelenlegi struktúrája is visszatükrözi. A berlini komplexumban mintegy 450, a bonni másodlagos székhelyen további harminc munkatárssal⁸¹ működő hivatal vezetője alatt összesen hat, a legkülönbébb szakpolitikai feladatokkal foglalkozó szervezeti egységet, *ügyosztályt* (*Abteilung*) találhatunk, amelyek további *csoportokra* (*Gruppe*), azokon belül pedig *referatúrákra* (*Referat*) bomlanak.⁸² E szerteágazó szakpolitikai profilnak köszönhetően a Bundeskanzleramt voltaképpen „*kormány a kormányban*”. A legjelentősebb (1) a Központi igazgatásért, valamint belpolitikáért és jogalkotásért (*Abteilung 1. Zentralabteilung; Innen- und Rechtspolitik*) felelős ügyosztály, amely alatt három – kormányzati személyzeti ügyekkel és igazgatással; a kormány–parlament, szövetség–tartományok ügyeivel és sporttal; illetve belpolitikával, jogalkotással és fogyasztóvédelemmel foglalkozó – csoport (*Gruppe*) található, illetve ide tartozik a bonni szolgálati hely vezetője is. A (2) második, Külügyi, biztonság- és fejlesztéspolitikáért felelős ügyosztályon (*Abteilung 2. Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik*) belül két – külpolitikai, biztonságpolitikai és globális problémákkal foglalkozó; illetve honvédelmi és szövetségi biztonsági ügyekkel foglalkozó – csoport (*Gruppe*) különíthető el. A (3) harmadik szervezeti egység a Szociális, egészség-, munkaerőpiaci, infrastruktúra- és társadalompolitikáért felelős ügyosztály (*Abteilung 3. Sozial-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt-, Infrastruktur- und Gesellschaftspolitik*), amelyen belül három – szociális, egészségügyi és foglalkoztatáspolitikával; fenntartható fejlődéssel és infrastruktúra-politikával; illetve társadalompolitikával, képzéssel és kutatással, illetve az „új”, keletnémet tartományok ügyeivel foglalkozó – csoport (*Gruppe*) található. A (4) negyedik szervezeti egység a Gazdaság-, pénzügy- és energiapolitikáért felelős ügyosztály (*Abteilung 4. Wirtschafts-, Finanz- und Energiepolitik*), amelynek vezetője egyúttal a szövetségi kancellár személyes tanácsadója G8 és G20 ügyekben. E részlegen belül három – hazai és nemzetközi gazdaságpolitikával; energiapolitikával, megújuló energiával, iparral és innovációval; illetve pénzügypolitikával és pénzügyi piacokkal foglalkozó – csoport (*Gruppe*) is működik, illetve az említett G8 és G20 ügyekkel foglalkozó külön stáb. Az (5) ötödik szervezeti egység az Európa-politikáért felelős ügyosztály (*Abteilung 5. Europapolitik*), amely alatt egy, a szervezeti egység állandó képviselője által vezetett Európa-politikával foglalkozó csoport (*Gruppe*) található. Öt, hasonló feladatokkal foglalkozó ügyosztály már Willy Brandt idején létrejött, amelyekhez – az addigi egységek funkciójának némi átalakítása mellett – Schröder kancellársága idején egy hatodik ügyosztályt is kialakítottak.⁸³ Ez az eddigiekkel egy szinten említhető, külföldi hírszerzéssel foglalkozó Szövetségi Hírszerző Szolgálat, illetve a szövetségi hírszerzés koordinációjáért felelős ügyosztály (*Abteilung 6. Bundesnachrichtendienst; Koordinierung der Nachrichtendienste des Bundes*), amely a kancellária vezetőjének közvetlen irányítása alá tartozó politikai államtit-

81 Az említett létszámadatokról a német szövetségi kormányzati portál ad tájékoztatást. http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/_node.html [2014. június 10.].

82 A szervezeti egységek magyar megnevezéséhez az Európai Unió tagországainak közigazgatásával foglalkozó hazai szakirodalom alábbi alpművét hívtuk segítségül: LÖVÉTEI István – BOROS Anita – GAJDUSCHEK György: *Németország közigazgatása*. In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Szerk.: Szamel Katalin et al. Complex Kiadó, Bp., 2011. 486–487.

83 KRISTÓ: I. m. 9–10., illetve 17. lábjegyzet.

kár (Staatssekretär), Klaus-Dieter Fritsche alárendeltsége alatt működik. A hatodik ügyosztály két – a szervezeti egység állandó képviselője által vezetett; illetve a német szövetségi hírszerzés történeti elemzésével is foglalkozó, a szövetségi kancellár képviselője által vezetett – csoportból (Gruppe) áll.⁸⁴

A Szövetségi Kancellári Hivatalhoz szervezetileg három ún. *államminiszter* (Staatsminister) is tartozik, akik fontos stratégiai és tanácsadó tevékenységükkel segítik a kancellár munkáját. A korábban már említett államminiszteri tisztség – a magyar terminológia szerint – voltaképpen politikai/parlamenti államtitkári szintnek felel meg, azzal, hogy e személyek fel van-nak jogosítva az államminiszter elnevezés használatára. A kancellárián működő államminiszterek esetében pedig a parlamenti államtitkárokra kötelező Bundestag-tagság alól is kivételt adhat a kancellár.⁸⁵ Ennek ellenére mindhárom kancellárián működő jelenlegi államminiszter tagja a Bundestagnak. Az egyik Helge Braun, aki többek között a tartományi kormányok és a szövetségi kormány közötti koordinációért felelős. Braun 1990 óta a CDU-nak, 2002–2005 között, illetve 2009 óta pedig a Bundestag CDU-CSU frakciójának is a tagja. A másik államminiszter egy török származású hölgy, Aydan Özoğuz, aki a bevándorlás-, menekült- és integrációpolitikáért felelős. Özoğuz 2004 óta tagja az SPD-nek, 2009 óta pedig a Bundestag SPD-frakciójában foglal helyet, tehát a nagykoalíciós együttműködés okán a kereszténydemokrata kancellár hivatalában szociáldemokrata államtitkár is dolgozik. A harmadik államminiszter Monika Grütters, aki a kulturáért és médiáért felelős. Grütters 1980-ban lépett be a CDU-ba, 2005 óta pedig a CDU-CSU frakcióját erősíti a Bundestagban.⁸⁶

Az említetteken túl a Szövetségi Kancellári Hivatalba tagozódik egyfelől az ún. *Nemzeti Normakontrolltanács* (Nationaler Normenkontrollrat) is, amelyet Johannes Ludewig elnök vezet. Ez a szervezeti elhelyezkedése ellenére független, csak a törvénynek alárendelt, a szövetségi elnök által öt évre kinevezett tagokból álló grémium a 2005-ben létrejövő nagykoalíciós megállapodás eredményeképpen 2006 júniusában kezdte meg működését és elsősorban a bürokrácia költségeinek csökkentése érdekében vizsgálja és ellenőrzi a kormányzat tevékenységét, illetve a hatékonyabb működést elősegítő tanácsokat ad számára. Másfelől a német kancellár személyéhez kapcsolódó adminisztratív tevékenységet az ún. *Kancellári iroda* (Kanzlerbüro) látja el. Az iroda jelenleg négy részlegre oszlik: beszédekkel és szövegekkel (Reden und Texte), beadványokkal, petíciókkal és különleges ügyekkel (Eingaben und Petitionen, Sonderaufgaben), sajtóügyekkel (Pressebetreuung), illetve média-tanácsadással (Medienberatung) foglalkozó szervezeti egységre. A szervezeti felépítés teljessége érdekében végül meg kell említeni a kancellária vezetőjének külön titkárságát, irodáját (*Büro Chef Bundeskanzleramt*), amely három részleget fog össze: sajtóügyekkel (Pressearbeit), személyes

titkársági (Persönliche Referentin) feladatokkal, illetve válságmenedzseléssel (Lagezentrum) foglalkozó szervezeti egységet.⁸⁷

Ami a Bundeskanzleramt vezetőit, illetve vezetési módszerét illeti, többször változott a szervezetvezető státusza. Az intézmény alapítását követően Konrad Adenauer 1949–1963 között tartó kancellársága alatt (Franz-Josef Wurmeling, CDU; Walter Hallstein, CDU; Otto Lenz, CDU; Hans Globke, CDU), Erhard 1963–1966 között tartó kancellársága idején (Ludger Westrick, CDU), illetve Kiesinger 1966–1969 közötti nagykoalíciója alatt (Werner Knieper, független; Karl Carstens, CDU – későbbi államfő) államtitkárok vezették, bár az említett Ludger Westrick Erhard kormányában 1964. június 16-tól 1966. november 30-ig a kancellária vezetőjeként ún. *különleges feladatokért felelős szövetségi miniszter* (Bundesminister für besondere Aufgaben) is lett. Ez utóbbi, tárca nélküli miniszteri tisztséget manapság is hagyományosan a kancelláriaminiszter tölti be, de nem kizárt, hogy egyszerre több személy is kap ilyen miniszteri megnevezést, mint például 1989–1990 között, amikor a kancelláriaminiszter (Rudolf Seiters, CDU) és a Szövetségi Sajtóhivatal (Bundespresseamt) vezetője (Hans Klein, CDU) egyaránt ilyen megnevezéssel voltak miniszterek. 1964-ben fordult elő tehát először, hogy a Bundeskanzleramt miniszteri szintű vezetéssel kapott. Ezt követően a kancellária kormányzati koordinációban betöltött korábbi meghatározó szerepét visszaállító Willy Brandt 1969–1972 közötti első kormánya alatt vezette ismét miniszter a hivatalt (Horst Ehmke, SPD), de Brandt 1972–1974 közötti második kormánya idején (Horst Grabert, SPD) már ismét államtitkár vezette. 1974–1982 között, Helmut Schmidt kormánya alatt (Manfred Schüller, SPD; Manfred Lahnstein, SPD; Gerhard Konow, független), illetve Helmut Kohl első kormánya idején és második kormányának első évében, 1982 októberé és 1984 novembere között (Waldemar Schreckenberger, CDU) megint államtitkár vezette. Kohl későbbi kormánya alatt, 1984 novemberétől 1998 októberéig ugyanakkor ismét miniszter (Wolfgang Schäuble, CDU; Rudolf Seiters, CDU; Friedrich Bohl, CDU) kapott kinevezést a hivatal élére. Gerhard Schröder 1998–2005 között – akárcsak elődje, Willy Brandt – mindkét megoldást „kipróbálta”. Első kormányának első évében, 1998 októberé és 1999 júliusa között minisztert (Bodo Hombach, SPD), ezt követően, illetve második kormánya alatt végig (Frank-Walter Steinmeier,⁸⁸ SPD) államtitkárt bízott meg ezzel a feladattal. A jelenlegi kancellár, Angela Merkel 2005-ben ismét miniszteri rangra emelte a kancellári hivatalt vezetését, amelyen azóta nem változtatott. Ugyanakkor Merkel az újraválasztásai után megalakuló új kormányaiban eddig mindkét alkalommal új személynek adott bizalmat. Első kormányában Thomas de Maizière volt a kancelláriaminiszter, aki második kormányában (2011–2013 között) védelmi miniszter volt, harmadik kormányában pedig belügyminiszter lett. Merkel második kancellári ciklusa alatt Ronald Pofalla volt a Bundeskanzleramt vezetője. Harmadik, jelenleg is tartó kormányában pedig Peter Altmaier vezeti a hivatalt, aki

84 A Bundeskanzleramt szervezeti organogramja. Lásd a német kormányzati portálon: http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2010/2010-12-15-organigramm-bkamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [2014. június 10.].

85 Lásd erről Mészáros: I. m. 25. lábjegyzetét.

86 A kancellária alsóház képviselővel is rendelkező államminisztereiről lásd a német kormányzati portált: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/element-die-staatsminister.html?nn=391346> (2014.06.10.), illetve a Bundestag honlapját: <http://www.bundestag.de/abgeordnete> [2014. június 10.].

87 A Bundeskanzleramt szervezeti organogramja. Lásd a német kormányzati portálon: http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2010/2010-12-15-organigramm-bkamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [2014. június 10.].

88 Frank-Walter Steinmeier ezt követően Angela Merkel első kormányában, 2007 novembere és 2009 októberé között alkancellár, második kormánya alatt, 2009 novembere és 2013 decembere között az SPD parlamenti frakcióvezetője, harmadik kormánya alatt, 2013 decemberétől jelenleg is külügyminiszter.

megelőzően, 2012 májusa és 2013 decembere között környezetvédelmi, természetvédelmi és nukleáris biztonságért felelős miniszter is volt Merkel második kormányában.⁸⁹

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy bár a Szövetségi Kancellári Hivatal vezetőjének státusza 1949 óta folyamatosan változott, gyakorta még egyazon kancellár különböző kormányai alatt is, a hivatal kancellária típusú modellhez való tartozása nem ennek függvénye. Ez azzal együtt is igaz, hogy a miniszteri kiemelés kétségtelenül nagyobb politikai-hatalmi befolyást jelent a „csak” államtitkári vezetéshez képest. Egyes kancellárok – úgymint Erhard vagy Kiesinger – idején csökkent a Bundeskanzleramt jelentősége, igazodva a kancellárok többi kancellárhoz képest valamivel kisebb kormányon belüli súlyához, más kancellárok – Brandt vagy Kohl – nagyobb befolyásuk ellenére mégsem használták ki maradéktalanul a kancelláriában rejlő lehetőségeket. Ami pedig a hivatal vezetőjének politikai-hatalmi befolyását illeti, találóan jegyzi meg Fehér Zoltán, hogy a hivatal vezetőjének szerepe még a szövetségi alkancellárénál is fontosabbnak tekinthető. Ennek magyarázata lehet az is, hogy az utóbbi tisztséget általában „csak” a kisebbik koalíciós párt vezető képviselője tölti be, ellenben a kancelláriaminiszterrel, aki minden bizonnyal a nagyobbik kormánypárt meghatározó politikusai közül kerül ki.⁹⁰

2.6. A miniszterelnök viszonya más alkotmányos intézményekkel

Végezetül röviden megnézzük, hogy a német miniszterelnöki intézmény hogyan kapcsolódik a politikai és kormányzati rendszer főbb intézményeihez, úgymint az államfőhöz, a parlamenthez, magához a kormányhoz, illetve a kormánytagokhoz, valamint egyéb releváns alkotmányos intézményekhez!

2.6.1. A miniszterelnök és az államfő

A két közjogi méltóság kapcsolatára, pontosabban a kettejük közötti viszony alkotmányos elrendezésében komoly szerepe volt a weimari tapasztalatoknak. E rendszer egyik problémás területének – miképpen Russel J. Dalton fogalmaz – a végrehajtó hatalom szövetségi elnök és kancellár közötti megosztását tekintették.⁹¹ Mint láttuk, az 1919–1933 közötti köztársaságban az államfő amerikai mintájú megerősítése valamelyest elszívta a levegőt a kancellár elől, akinek ezáltal relatíve beszűkült a mozgástere. A rendszert követő tapasztalatok pedig rámutattak arra, hogy hiába tekinthetjük kora egyik legdemokratikusabb rendszerének ezt a konstrukciót, a végeredmény lesújtónak tekinthető. Talán ez is benne volt abban, hogy 1949-ben egy inkább szimbolikus hatalmú, parlamentáris államfői funkció intézményesítésére került sor.

89 ALTHAUS, Marco: *Das Bundeskanzleramt als Instrument politischer Führung im parlamentarischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Freie Universität Berlin, 1993. 135.; illetve BUSSE, Volker – HOFMANN, Hans: *Bundeskanzleramt und Bundesregierung. Aufgaben – Organisation – Arbeitsweise*. Berlin, C. F. Müller, 2010. 160–161. Továbbá: FEHÉR: I. m. 44–19., illetve KRISTÓ: I. m. 11.

90 FEHÉR: I. m. 46., 68.

91 ALMOND – POWELL: I. m. 380.

Az államfő hatalmi súlya – akárcsak a brité – reprezentatív, ceremonális, többnyire nincs nagy jelentőségű politikai szerepe. A szövetségi elnök behatárolt mozgástere kapcsán Zeller Judit például azt emeli ki, hogy a miniszterek kinevezésére tett kancellári javaslatot az államfő csak formai szempontból vizsgálhatja, és amennyiben e feltételek fennállnak, akkor nincs lehetősége a megtagadásra.⁹²

Ugyanakkor karaktert ad a szövetségi elnök számára, hogy noha csak közvetetten, mégis a parlament két kamarájának együttes részvételével összeülő testület, a *Szövetségi(Köz)gyűlés* (Bundesversammlung) választja öt évre. E gyűlés egy 1200–1300 fő közötti – 2009-ben 1224, 2010-ben 1244, 2012-ben 1240 fős – elektori kollégium, amely az alaptörvény alapján a Bundestag tagjaiból és a tartományoknak a Bundestag tagjaival megegyező képviselőiből áll. A választásnak három lehetséges fordulója lehet, az első kettőben abszolút, a harmadikban már elegendő a relatív többség. 1949 óta tizenegy államfő váltotta egymást, hat CDU-s, két SPD-s, két liberális és a jelenlegi semleges politikai színezetű szövetségi elnök. Közülük három elnök (Theodor Heuss: 1949–1959; Heinrich Lübke: 1959–1969 és Richard von Weizsäcker: 1984–1994) tíz évig, két egymást követő ciklust is kitöltött és a többi elnök is kitöltötte az öt éves periódust egészen 2010-ig. Ekkor ugyanis, közel hatvan év után először került sor arra, hogy egy hivatalban lévő elnök lemondjon. Miután a 2004 óta tartó első ciklusa után 2009. május 23-án, a bonni alaptörvény megalkotásának hatvanadik évfordulóján Horst Köhlert újraválasztották, egy évre rá, 2010. május 31-én lemondott az Afganisztánnal kapcsolatos vitatott kijelentése miatt. Az ezt követő események pedig rávilágítottak arra, hogy a mindenkor kancellár nem biztos, hogy könnyedén át tudja „passzírozni” jelöltjét a Bundestagon. Horst Köhler utódját, a korábban pártpolitikusként tevékenykedő, alsó-szászországi tartományi miniszterelnököt, Christian Wulffot ugyanis csak a harmadik fordulóban sikerült elnökké választani, miután az első kettőben nem kapott abszolút többséget. Ráadásul Wulff 2012 tavaszán – miután korrupciós botrányai után a hannoveri ügyészség mentelmi jogának felfüggesztését is kezdeményezte⁹³ – Köhlerhez hasonlóan ugyancsak lemondott, így két éven belül – Angela Merkel kancellár első, majd második kormányzati periódusa alatt – két szövetségi elnök is lemondásra kényszerült Németországban. A jelenlegi államfő Joachim Gauck evangélikus lelkész, teológus, a STASI-levéltár és a kommunista bűnöket vizsgáló bizottság korábbi vezetője 2012. március 18-án az első parlamenti szavazás alkalmával megszerezte a szavazatok abszolút többségét (991 szavazat), a szélsőbaloldalon kívül valamennyi politikai erő támogatta.

A mindenkor német államfő kormányzattal szembeni lehetőségei kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy az alapvetően szimbolikus szerepkörhöz képest az alaptörvény a szövetségi elnök mozgásterét illetően ad némi játékteret számára. Többek között lehetősége van például aláírás megtagadásával törvény megvétőzésára, bizonyos személyek kinevezésének megtagadására, illetve a Bundestag felosztatását is indítványozhatja, ahol mérlegelési joga nem tekinthető pusztán formálisnak. Ezeket a kétértelműségeket hívja a szakirodalom „biztonsági

92 ZELLER: I. m. 132.

93 Christian Wulff volt az első német államfő, aki ellen büntetőper indult. 2014. június 13-án a hannoveri tartományi bíróság jogerősen felmentette a jogtalan előny elfogadásának vádjá alól.

szelepeknek”, amelyek – noha eddig nem sűrűn éltek vele – a hatalmi ágak kölcsönös együttműködésének és ellenőrzésének kiegyensúlyozásában fontos tényezőnek számítanak.⁹⁴

Cservák Csaba egyik tanulmányában – ahogy ő fogalmaz – „szentségtörésre” ragadtatja magát, szerinte ugyanis a német államfő egyáltalán nem sorolható a gyenge kategóriába, mert a törvények szolgái aláírása helyett érdemi, gyakorlatilag abszolút vétőjoga van, amely e tekintetben legalábbis meglehetősen erős pozíciót biztosít számára. Mivel a vétőra több alkalommal is ténylegesen sor került, állásfoglalása szerint „nem élő jogintézményről” semmiképpen nem beszélhetünk.⁹⁵ A szövetségi elnök tehát ebben a tekintetben tényleges ellen-súlya is lehet a mindenkori kancellárnak.

Az államfő hatalmi jogosítványai kapcsán utalni kell arra, hogy főszabály szerint az elnök minden intézkedése a kancellár, vagy valamely miniszter ellenjegyzéséhez kötött. Az alaptörvény ugyanakkor három kivételt is nevesít. Eszerint enélkül is érvényes a kancellár kinevezése és felmentése; a Szövetségi Gyűlés meghatározott időn belüli sikertelen kancellárválasztása miatti felosztatására; illetve az utód kinevezéséig a kancellár vagy miniszter ügyekintésére való felkérésére vonatkozó döntése.⁹⁶

Az államfő és kormányfő viszonyát illetően végül érdemes jelezni, hogy az előbbi akadályoztatása, vagy hivatalának idő előtt megszűnése esetén hatásköreit – a francia megoldáshoz hasonlóan – a Szövetségi Tanács elnöke gyakorolja. Az elnök helyettesítésének kérdésében tehát itt sem a kancellár kerül előtérbe.⁹⁷

2.6.2. A miniszterelnök és a parlament

Ezen alfejezet kapcsán a kancellárnak a parlament felosztatásában betöltött szerepét kívánom megvizsgálni. Először is rögzíteni kell, hogy sem az alsóház, sem a felsőház nem oszthatja fel önmagát, tehát a képviselők erről külön nem szavazhatnak. Továbbá azt is szükséges kikötni, hogy a felosztatás csak az egyik kamarára, a Szövetségi Gyűlésre (Bundestag) vonatkozhat, a Szövetségi Tanácsot (Bundesrat) – lévén, hogy nem népképviselői szerv – nem lehet felosztatni.

A Szövetségi Gyűlés felosztatására a korábbiakban már részben érintett alábbi két lehetőség áll rendelkezésre. Az egyik a kancellár megválasztásához, a második a bizalmi szavazáshoz kapcsolódik. Az *első eset* szerint, amennyiben a kancellárválasztás vonatkozásában harmadik fordulóra kerülne sor, és a jelölt az ekkor minimálisan elegendő *relatív többséggel* válik kancellárrá, akkor a szövetségi elnök mérlegelhet, hogy vagy hét napon belül kinevezi a megválasztott kancellárt, vagy felosztatja a Bundestagot, és új választásra kerül sor. Ilyenre – lévén, hogy első fordulón túli kancellárválasztásra még nem került sor – eddig nem volt példa 1949 óta.

94 ALMOND – POWELL: I. m. 381.

95 CSERVÁK Csaba: Választási és kormányzati rendszerek összefüggései, *Jogelméleti Szemle*, 2007/2. szám. <http://jesz.ajk.elte.hu/cservak30.html> [2014. június 10.].

96 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 58. cikk.

97 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye, 57. cikk.

A *második eset* szerint, ha a kancellárt az általa kért bizalmi szavazáson leszavazzák, akkor saját maga indítványozhatja az államfőnél a Bundestag huszonegy napon belüli felosztatását. Ugyanakkor fontos szabály, hogy ez esetben az államfő nem köteles eleget tenni ennek a kérésnek, vagyis saját belátása szerint mérlegelhet. Fentebb ugyanakkor utaltunk rá, hogy csak az eljárásjogi kérdéseket mérlegelheti, illetve valódi mozgásterét a kancellár nyilvánvalóan téves döntése alapozhatja meg, ekkor ugyanis figyelmen kívül hagyhatja annak kérését. Igazodva a korábban tárgyalt bizalmi szavazások eseteihez összesen öt alkalommal merült fel 1949 óta a parlament felosztatása, tehát mind az öt esetben megelőzően egy bizalmi szavazás történt. Mint említettük, az ún. *valós-sikeres eseteknél* a kancellár megkapta a bizalmat, a kérdés tehát elsősorban az ún. *negatív-sikertelen* bizalmi szavazások esetén kerül előtérbe. Ezek alapján 1949 óta összesen három alkalommal – 1972. szeptember 20-án a Willy Brandttól, 1982. december 17-én a Helmut Kohl-tól, és végül 2005. július 1-jén a Gerhard Schrödertől megvont bizalom után – került sor a parlament (idő előtti) felosztatására.⁹⁸ Az első kettőben a kancellár elérte célját, a harmadikban már nem, de ekkor legalább nagykoalíciót sikerült tető alá hozni.

2.6.3. A miniszterelnök és a kormány

A kancellár és a többi kormánytag viszonyáról fentebb már többször is szóltunk. Ehelyütt csak annyi kiegészítést érdemes tenni, hogy miképpen a szakirodalom is hangsúlyozza, a szövetségi kormány gyakorlati működése az alaptörvényben leírtakhoz képest sokkal rugalmasabb. Bizonyos szempontból úgy működik, mint a szövetségi kormányzat egyeztető fóruma. Három fő alapelvet különítenek el, ami automatikusan levezethető a kormányzati rendszernél említettek-ből. Az egyik a *kancellárelv*, amelynek alapján a kancellár jelöli ki a követendő politikai irányt, a kabinet működése az általa meghatározott mederben zajlik, a meghatározott irányelvek kötelező direktíváknak tekinthetők. A miniszterek a felelősség tekintetében is alárendelt helyzetben vannak. A második elv a *miniszteri autonómia*, amelynek értelmében a kormánytagok saját tárcájuk munkáját a kormány beleszólása nélkül mindaddig végezhetik, amíg az nem áll el-lentétben a meghatározott általános irányokkal. A miniszterek a gyakorlatban inkább a szakterületük emberei a kormánynál, semmit a kormány emberei az ágazatuknál. Végül a harmadik a *kabinetelv*, amely szerint a tárcák közötti hatásköri vagy költségvetési kérdésekben kialakult konfliktusokban a vitát a kormánynak kell elrendeznie.⁹⁹

2.6.4. A miniszterelnök és egyéb alkotmányos szervek

A német kancellár működését alapjaiban határozza meg az állam föderális, szövetségi be- rendezkedése. Hangsúlyozandó tehát, hogy az egész kancellári szisztéma – kiváltképp például a konstruktív bizalmatlansági indítvány – nem értelmezhető önmagában, hanem min-dig tekintettel kell lenni arra, hogy a *tartományi felépítés* igenis hatással van e rendszer bel-

98 FEHNDRICH: I. m.

99 ALMOND – POWELL: I. m. 380–381.

ső mechanizmusaira. A mindenkori német kormányfőnek tehát ügyelnie kell a tartományok (Landok) önállóságának tiszteletben tartására. Ha ugyanis a tartományokban túlsúlyba jut az ellentábor, akkor ez a Bundesratban is kifejeződik, ami noha nem egyenrangú a Bundestaggal, mégis a tartományokat érintő jelentős kérdésekben, főként ellentmondási és hozzájárulási jogai révén, akadályozó tényező lehet.¹⁰⁰ Ráadásul – amint a felelősség tárgyalásánál ismertettük – Gerhard Schröder vonatkozásában arra is akadt példa Németországban, hogy egy kancellár az egyik tartományi választáson elszenvedett vereségére alapozva kérjen bizalmi szavazást maga ellen.

A szövetségi rendszer működésében ugyancsak meghatározó szerepet játszik, ezért itt külön is érdemes utalni a relatíve erősnek tekinthető *Német Szövetségi Alkotmánybíróság*-ra (Das Bundesverfassungsgericht). Mivel ez a testület a pártok által (részben a Szövetségi Gyűlésen, részben a Szövetségi Tanácson keresztül) delegált képviselőkől áll, a mindenkori kancellár a mögötte lévő parlamenti többséggel hatással tud lenni arra, hogy milyen összetételű legyen a testület. A bírák ezen kiválasztási módja okán egyes vélekedések kifejezetten politikai elit részének tekintik ezt a szervezetet, amely végső soron a politikai többség véleményét tükrözi. Mások viszont a német alkotmányos rendszer egyik legsikeresebb intézményének tartják.¹⁰¹

Végezetül a német kormányfő egyéb alkotmányos szervekkel való kapcsolata tekintetében érdemes visszautalni a megbízatás elemzésekor már említett, általában körülbelül ötvenfős létszámmal rendelkező, nem állandó alkotmányos testületre, az ún. *Közös (Vegyes) Bizottságra* (Gemeinsamer Ausschuss). Ez a szerv *védelmi helyzet* esetén – amennyiben szükségesé válik – abszolút többséggel választja meg a kancellárt, és jogosult minősített (kétharmados) többséggel kinyilvánítani bizalmatlanságát a kancellárral szemben, amennyiben egyúttal utódját is megjelöli.¹⁰²

3. ÖSSZEGZÉS: A MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNY JELLEGE, SÚLYA

A német kancellárt sokan a német szövetségi kormányzat *szimbólumaként* jellemezik.¹⁰³ Joggal állítható, hogy e funkció valóban kiérdemelte ezt a megbecsülést, hiszen a bonni alaptörvény megalkotásakor kitűzött céloknak maradéktalanul eleget tudott tenni. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint a német kormányzati rendszer nagyfokú stabilitása. Az 1949 óta eltelt immáron mintegy hatvanöt év alatt ezidáig mindössze nyolc – öt kereszténydemokrata (negyvenöt év), illetve három szociáldemokrata (húsz év) – kancellár volt Németországban, ami kiemelkedő eredménynek tekinthető. A jól kimunkált, technokrata szemléletű alaptörvénynek köszönhetően a rendszerben időnként jelentkező zavarok kezelése, menedzselése is meglehetősen fegyelmezett keretek között zajlott. Többek között a rendszer hatékony működését is mutatja, hogy az egymást követő kancellárok hosszú ideig hivatalban tudtak marad-

ni. A csúcstartónak számító Helmut Kohl például történetesen tizenhat éven keresztül viselte hivatalát, amely alatt zsinórban négy választást (1983, 1987, 1990, 1994) is megnyert. A háború utáni nehéz helyzet ellenére Konrad Adenauer mindössze két évvel maradt le Kohltól, hiszen ő tizennégy éven keresztül töltötte be a kancellári tisztséget, ami alatt ugyancsak négy választáson (1949, 1953, 1957, 1961) tudott győzedelmeskedni. A baloldali kormányfők is jelentős eredményeket értek el, hiszen Helmut Schmidt nyolc, Gerhard Schröder hét éven keresztül vezette kormányát.

A szisztéma stabilitásfokát csak emeli, hogy 1949 óta három alkalommal is előfordult, hogy a két nagy párt, a CDU/CSU pártszövetség, illetve az SPD meg tudott egyezni a közös kormányzásban. Első alkalommal Kiesinger idején (1966–1969), másodszor Angela Merkel első kormánya (2005–2009), illetve harmadszor Merkel 2013 decembere óta jelenleg is tartó harmadik kormánya alatt nagykoalíció irányította/irányítja az országot. Merkel az első női kancellár az ország történetében, illetve az első, aki az NDK-ból származik.

Végül a kancellárral szembeni parlamenti bizalom kapcsán érdemes kiemelni az elmúlt hatvan évből két olyan esztendőt (1972, 1982), amelyek a kancellári intézmény szempontjából talán a legeseménydúsabbnak és legérdekesebbnek tekinthetők. 1972 áprilisában ugyanis előbb konstruktív bizalmatlansági indítványról szavaztak, ahol Willy Brandt kétszavazatos többséggel megtartotta pozícióját. Öt hónappal később, szeptemberben bizalmi szavazásra került sor, amit viszont már elvesztett a szociáldemokrata politikus, amit követően az elnök feloszlatta a Bundestagot. Az év végén, decemberben megtartott választásokon – mindezek után – ismét győzni tudott és maradt a hivatalában Willy Brandt kancellár. 1982 – mint láthattuk – ugyancsak bővelkedett az eseményekben. Februárban bizalmi szavazást tartottak, ahol Helmut Schmidt győzedelmeskedett. Októberben viszont a másik Helmut, Kohl konstruktív bizalmatlansági indítvány révén leváltotta hivatalából a szociáldemokrata kancellárt. Decemberen – csak hogy teljes legyen a kép – bizalmi szavazást tartottak, amelyet „tudatosan” elveszít az októberben frissen hivatalba lépett kancellár, hogy aztán a parlament feloszlítása után 1983 márciusában, immáron kellő választói legitimitással a háta mögött folytathassa több cikluson át tartó kancellárságát.

¹⁰⁰ ZELLER: I. m. 120–121.

¹⁰¹ Lásd erről részletesen: SZENTE: I. m. 240–254.

¹⁰² Lásd: 2.2. alfejezet.

¹⁰³ ALMOND – POWELL: I. m. 380.